

# 2023 ICERD 平行報告

## 總協調：人權公約施行監督聯盟

聯絡信箱：info@cwtaiwan.org.tw; yibee.huang@cwtaiwan.org.tw

### 參與團體

(依英文名稱字母排序)

台灣原住民族政策協會	Association for Taiwan Indigenous Peoples' Policies
LIMA 台灣原住民青年團	Association for Taiwan Indigenous Peoples' Policies
人權公約施行監督聯盟	Covenants Watch
社團法人環境法律人協會	Environmental Jurists Association (EJA)
社團法人西藏台灣人權連線	Human Rights Network for Tibet and Taiwan
財團法人民間司法改革基金會	Judicial Reform Foundation
社團法人臺灣文化安全心理健康促進會籌備會	Preparatory Committee for the Nonprofit Organization Taiwan Cultural Safety and Mental Health Promotion Association
財團法人天主教耶穌會台北新事社會服務中心	Rerum Novarum Center
台灣廢除死刑推動聯盟	Taiwan Alliance to End the Death Penalty
台灣人權促進會	Taiwan Association for Human Rights
台灣原住民族社會工作學會	Taiwan Association of Indigenous Social Work
社團法人台灣民間真相與和解促進會	Taiwan Association for Truth and Reconciliation
社團法人臺灣原住民族長期照顧服務權益促進會	Taiwan Indigenous Long-term Care Service Rights Promotion Association
台灣國際醫學聯盟	Taiwan International Medical Alliance (TIMA)
台灣國際勞工協會 TIWA	Taiwan International Workers Alliance (TIWA)
國際臺灣克里奧爾語言促進會籌備會	The Preparatory Committee of the International Taiwan Creole Language Promotion Association
財團法人天主教會新竹教區越南移工移民辦公室	Vietnamese Migrant and Immigrant Office
宜蘭縣崗給原住民永續發展協會	Yilan County Kanke Indigenous Sustainable Development Association
宜蘭縣漁工職業工會	Yilan Migrant fishermen's Union

涉及條次：第 1, 2, 5, 6, 7 條

2023 年 7 月  
臺灣



## 編輯團隊(依英文姓氏字母排序)

### 總編輯

黃怡碧

黃嵩立

徐偉群

人權公約施行監督聯盟

人權公約施行監督聯盟

人權公約施行監督聯盟

### 執行編輯

艾夏

江孟真

楊剛

人權公約施行監督聯盟

人權公約施行監督聯盟

人權公約施行監督聯盟

# 目錄

編輯團隊.....	i
目錄.....	ii
圖目錄.....	v
表目錄.....	v
第 1-2 條 一般原則及義務.....	1
聯合國核心人權公約的國內法化.....	1
消除一切形式種族歧視國際公約 (ICERD).....	1
《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》 (ICRMW).....	2
《禁止酷刑公約》 (CAT) 與《禁止酷刑公約任擇議定書》 (OPCAT).....	2
國家人權委員會.....	3
綜合性的平等法 / 反歧視法立法.....	4
原住民族觀點.....	5
《入出國及移民法》反歧視條款.....	6
所有涉及外國人引渡、驅逐、遣返之案件均應符合不遣返原則.....	6
難民法須重行立法程序.....	7
在台藏人居留.....	7
敘利亞庫德族人遭遣返.....	8
緬甸人遭處以強制驅逐處分.....	9
香港抗爭者來台無完整庇護機制.....	9
中國人來台尋求庇護條件缺乏可執行性.....	10
原住民族自決權.....	10
原住民族司法自決權遭受國家侵犯事件.....	11
太陽能設置計畫影響原住民族自決權.....	12
平埔原住民族的身分認定.....	12
有關落實原住民基本法.....	13
針對原住民狩獵文化權受國家歧視與侵犯事件.....	14
針對原住民漁獵與採集文化權受國家歧視與侵犯事件.....	14
國家侵害原住民使用進步科技權利事件.....	16
原住民族障礙者特殊處境.....	17
國際合作與發展援助對原住民族的負面影響.....	18



<b>第 5 條 各項權利的保障措施</b> .....	18
<b>平等近用司法</b> .....	18
原住民的司法人權.....	18
司法通譯.....	19
健全通譯制度.....	20
庇護尋求者的法律扶助.....	21
<b>人身自由與安全</b> .....	21
原住民的監所人權.....	21
進行人體研究計畫是否取得原住民的同意.....	22
原住民的災後遷村.....	22
外國人收容.....	23
中華人民共和國人民.....	24
<b>政治參與</b> .....	24
原住民族參政權之保障.....	24
原住民特考及國家考試科目內容.....	25
原住民族諮商同意權.....	25
有關原住民族傳統領域劃設.....	27
核廢料與原住民族權利.....	29
原住民保留地的增劃編.....	30
新住民參政權與群體代表權屢遭限制.....	31
<b>享有國籍權</b> .....	32
遭受家庭暴力的新移民.....	32
在台無國籍者無法獲得基本社會保障.....	33
無國籍兒童及其生母合法居留身分.....	33
兒童與國籍及出生登記制度.....	35
<b>家庭權</b> .....	35
都市原住民之幼兒托育及兒童照顧.....	35
結婚面談制度缺失與簽證註記侵害家庭團聚權.....	36
國家應主動承擔安置無國籍兒童與懷孕移工義務，而非推卸責於民間團體.....	38
<b>工作權</b> .....	39
原住民.....	39
都市原住民面臨之就業歧視.....	39
新移民.....	39

移工.....	40
高額仲介費加深剝削.....	40
不得自由轉換雇主易使移工被迫逃逸.....	41
移工職災率為本籍勞工 2 倍.....	42
人口販運女性被害人的脆弱處境及權利不被看見.....	43
家事移工.....	44
勞動條件極差、多年未有改善.....	44
《家事勞動法》推動停滯.....	45
外籍漁工.....	46
境外聘僱.....	48
主管機關無勞動專業，且有利益糾葛問題.....	49
海上人權侵害事件頻仍.....	50
境內聘僱.....	51
漁工勞動檢查不足，無法落實法律所保障之權益.....	51
<b>居住權與適足生活水準.....</b>	<b>52</b>
都市原住民的部落主權.....	52
都市原住民之居住權.....	54
原住民之社會住宅.....	55
<b>健康權.....</b>	<b>55</b>
社會決定因子.....	55
有關蘭嶼核廢料問題.....	56
原住民族就醫權.....	57
原住民族健康權.....	58
人為環境對於原住民族兒童身心健康的影響.....	59
原住民族長期照顧之社會權與文化權受侵害.....	59
心理健康.....	61
逾期居留移工分娩之緊急醫療權.....	62
無國籍兒童健康權.....	63
<b>受教權.....</b>	<b>63</b>
有關原住民健康照護及教育服務具有文化適切性.....	63
原住民族教育法.....	64
就學權.....	64
原住民族的族語教育.....	65

無國籍兒童受教權.....	66
文化權.....	67
都市原住民之文化平權.....	67
原住民族的歲時祭儀假.....	67
<b>第 6 條 對種族歧視受害者的補救措施.....</b>	<b>68</b>
原住民族的歷史正義與轉型正義.....	68
<b>第 7 條 消除偏見與促進理解.....</b>	<b>69</b>
人權教育與訓練.....	69
原住民族電視台.....	70
<b>附錄 1：參與團體簡介.....</b>	<b>i</b>

## 圖目錄

圖 1 原住民與非原住民自殺標準死亡率.....	61
圖 2 原住民男性與女性自殺標準死亡率.....	62

## 表目錄

表 1 2019 年度國人平均粗死亡率(男/女)及標準化死亡率與原住民族族群別/城鄉別之比較表.....	62
--	----



## 第 1-2 條 一般原則及義務

### 聯合國核心人權公約的國內法化

#### 消除一切形式種族歧視國際公約 (ICERD)

1. 中華民國在被迫離開聯合國之前，已經是 ICERD 締約國，政府也承認 ICERD 為有效之國內法律。然而，不同於 2009 年後以《施行法》方式發揮效力的各公約，ICERD 並沒有主責機關，也缺乏其他公約施行法所明確要求的各種政府義務，因此長久以來並未發揮任何實際效力。至 2013 年才依總統府人權諮詢委員會會議決議，請內政部落推動 ICERD。
2. 2018 年內政部指定移民署為負責機關，至 2020 年由行政院核准「ICERD 推動計畫」，將於 2021 年開始四項作業：(1) 檢視法規是否違反公約、(2) 教育訓練，包括種子師資培訓、訓練教材及機關講習、(3) 消除種族歧視國家報告撰寫並辦理國際審查、(4) 宣導，包括網站建置、宣導作業。這些工作都以「計畫」方式執行，缺乏法源依據。
3. 內政部指定移民署為主責機關，但國內種族歧視問題包括對原住民族、新移民和移工之歧視。因此應該邀請原住民族委員會和勞動部參與規劃。
4. 要處理種族歧視問題，仍然需要《反歧視法》作為依據，以釐清種族歧視的各種面貌、規範政府在消除歧視的具體責任，並且作為司法救濟的裁判基礎。在國家人權行動計畫 (2022—2024) 中，行政院表達將在 2024 年完成反歧視法的法案。
5. 回應共同核心文件第 86, 87 段：如共同核心文件所述，台灣自 2009 年後，主要是透過制定施行法的方式讓聯合國核心人權公約具國內法律效力。各部施行法的內容雖有差異，例如各公約監督管考機制，又或在國內法律與公約發生衝突時的處理方式不盡相同 (例如身心障礙者權利公約施行法直接賦予 CRPD 優先適用地位，但其他公約施行法未明定法規衝突時，公約是否優先適用)；但對於各級政府機關在公約落實之義務，解釋公約需參照之條約機構解釋等等事務，仍有相對明確之規定，使各級機關有依法行政之明確法源，於課責政府人權義務時，亦有明確之請求權基礎 (例如 CRPD 施行法第八條第一項)。相較之下，ICERD 僅透過推動計畫、而保護所有人免遭強迫失蹤國際公約又要以未載明如何落實公約義務的條約締結法來生效施行，令人擔心公約落實成效將大打折扣。
6. 台灣政府已國內法化兩公約、CEDAW、CRC 與 CRPD，這些公約比起 ICERD，在各種權利面向更強調即使非國民也應該享有平等對待。特別是這些公約歷次國際審查的結論性意見要求，以及考慮到台灣早已是已開發國家，除了在政治參與等少數領域外，實不應對非公民與公民有不合理之差別待遇。台灣政府在消除種族歧視、促成平等之義務，不應侷限在 ICERD 之國家義務，而應以所有對台灣有法律效力的人權公約共構的人權義務一併考量，從優履行對人民最有利者 (參 ICCPR 第五條、CRPD 第四條)。
7. 我們建議：
  - (1) 應以內容完善的施行法來國內法化核心人權公約。

- (2) 國家人權義務之旅行，不應僅限於某一特定公約之義務，而須從優遵守所有對台灣有法律效力的人權公約共構之人權義務。
- (3) 內政部應邀請原住民族委員會和勞動部參與討論，並注意跨部協調之工作。在相關政策研商會議，應廣邀各族群代表及公民團體，包括原住民族、平埔族、客家族群、在台藏人、新移民和移工等，共同討論如何積極落實這部最早批准的國際人權公約。
- (4) 內政部也應確保過程之公開透明。
- (5) 政府應加快反歧視法之立法工作，同時考量族群平等法之設立必要性。
- (6) 將目前以計畫形式進行的工作設立法律依據。

### 《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》(ICRMW)

8. 台灣的中小企業、家庭照顧，以及海上作業船隻，皆高度依賴大量東南亞外籍移工的勞力貢獻，但我國對外籍移工的人權保障，卻高度失衡，遭批評是侵犯移工人權的血汗奴工制度。因此我國將《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》國內法化，顯得非常重要。勞動部於 2022 年函請行政院審查加入公約，並按行政院會議決議邀集行政院人權及轉型正義處、行政院法規會、外交部共同研商本公約國內法化法制作業及相關程序，後續將提送行政院審查無誤後，完成後續函送立法院審議作業。
9. 此外，行政院正考慮將國際勞工組織「漁業工作公約」(C188)內國法化。2022 兩公約第三次國家審查的結論性意見也建議台灣政府應該國內法化 C189 家務勞工公約，我們建議政府同等重視不同領域移工的權利保障。

### 《禁止酷刑公約》(CAT) 與《禁止酷刑公約任擇議定書》(OPCAT)

10. 行政院分別於 2018 年與 2020 年將禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法草案送請立法院審議。2018 年因立法院屆期不連續原則之規定，於 2020 年重新提案。目前 2020 年施行法提案在立法院通過一讀，交由外交及國防、內政、司法及法制三委員會審查，已兩年半毫無進展。
11. 2022 年台灣進行兩公約第三次國家報告審查，委員會在結論性意見嚴正重申通過 CAT 與 OPCAT 的重要性，且提醒政府勿持續錯誤認為台灣現行刑法條文可有效涵蓋 CAT 所稱之酷刑罪。國際專家也在各式國際交流訓練，提醒在行政院的施行法草案中指定國家人權委員會作為極可能成為台灣國家酷刑防範機制的權責機關單位，應展開組織規劃和實質有效的能力建構工作。
12. 2024 年台灣將面臨總統與立法委員改選，未決之議案將須重新進行立法程序。若未能在本屆立法委員任期內通過草案，CAT 與 OPCAT 內國法化將被持續延宕。
13. 我們建議：
  - (1) 立法院應把握任期時間，盡速通過禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法草案。若未通過，新國會應盡速通過草案，新政府也應盡速推動酷刑相關人權救濟、保障與防範工作。
  - (2) 國家人權委員會應在 CAT 與 OPCAT 內國法的工作上，發揮人權政策建議的重要功能。同時持續進行相關能力建構與教育提升之工作。

- (3) 在草案通過前，政府仍應依照 ICCPR 第 7 條落實不遣返原則，建立有效的審查及保護機制。

## 國家人權委員會

14. NGOs 自 1999 年開始倡議國家人權委員會 (NHRC) 之設置，但政府對於設置方式一直未能決定，經由人約盟和其他 NGO 的長期遊說，《監察院國家人權委員會組織法》(Organic Act of the Control Yuan National Human Rights Commission) 終於在 2019 年 12 月 10 日通過，<sup>1</sup> NHRC 於 2020 年 8 月 1 日正式成立。
15. 監察院共有 29 位委員，監察院長兼任 NHRC 主任委員。NHRC 組織法規定監察委員其中 7 位在總統提名時就指定為 NHRC 委員，任期 6 年；其餘 21 位委員中，由院長遴選 2 位到 NHRC 擔任委員，任期 1 年。根據《監察法》「監察院以監察委員行使彈劾權、糾舉權及以各委員會提出糾正案。」<sup>2</sup>這 10 位委員要執行《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條所規定的任務。
16. 我們認為下列幾項值得持續關切：
- (1) 機關定位：NHRC 設置於監察院，但為了獨立行使職權，該委員會的組織設計，應該朝獨立機關的方向發展，而不是監察院下的一個單位。目前兩個機關之間的關係尚未釐清。
  - (2) 委員身份與角色：NHRC 委員同時有監察委員身份，因此他們可以進行個案調查，並且對官員進行彈劾，NHRC 委員們如果太強調此一角色，則與傳統的監察委員很難區別，而且與行政權之間處於對立關係。
  - (3) 可惜，在 NHRC 組織特性還沒建立起來之前，已經有多位 NHRC 委員自行以個別監察委員的身份，與傳統監察委員合作進行調查，此種舉動無助於 NHRC 角色的確立，並且可能破壞 NHRC 的獨立性。
  - (4) NHRC 應採取有別於傳統監察權的工作方式，包括系統性監督全國人權狀況、對系統性人權侵害進行國家詢查 (national inquiries)，並且運用人權統計、人權指標、人權影響評估等監測與評估工具。此外，根據已經被內國法化的《身心障礙者權利公約》、《兒童權利公約第 2 號一般性意見》、《經社文公約第 10 號一般性意見》、《消除種族歧視公約第 17 號一般性意見》，NHRC 對這些公約應該扮演系統性監督的角色。
  - (5) 與立法院關係：監察院與立法院向來關係疏遠，監察委員並且自傲於無需對任何人負責。但 NHRC 必須向立法院提出年度報告，作為其課責性 (accountability) 最低程度的要求，此外，雙方也應該根據貝爾格勒原則 (Belgrade Principles) 建立聯繫管道，以促進雙方在立法與修法工作之溝通。
  - (6) 與司法之關係：監察院與司法院之間，由於牽涉到監察委員是否可以對法官的判決內容進行調查之爭議，而關係緊張。NHRC 日後要對訴訟進行中的個案以法庭之友 (amicus curiae) 的方式提出人權意見，NHRC 必須謹慎而專業，讓法官尊重

1 《監察院國家人權委員會組織法》：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0010119>

2 《監察法》：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030199>

其意見。

(7) NHRC 的「職權行使法」草案尚未由立法院審查。

(8) NHRC 的組織：目前 NHRC 僅有專職工作人員 26 人，另一方面則與監察委員之間共享調查人力。NHRC 和監察委員之間在組織定位以及資源運用等方面的分工與合作關係，應該明文規定。

17. 一個相關議題是，總統府人權諮詢委員會在 NHRC 成立後即停止運作。該委員會雖屬諮詢性質，但仍提供行政、司法、監察高層官員間定期進行協調跨院事務之平台。

18. 目前在立法院內並沒有人權保障的制度，我們建議在立法院設置人權委員會，以討論並決議「有侵害人權之虞」的法律條文

19. 行政院草擬中之「禁止酷刑公約與其任擇議定書施行法」草案，決定將國家防範機制 (NPM) 設置於 NHRC。

20. 我們建議：

(1) NHRC 應檢視與監察院之間的關係，並朝向獨立機關的角色努力。

(2) NHRC 應評估並仔細定位與行政、立法、司法三權之間的關係，並考慮如何發展出課責機制，向社會負責。

(3) NHRC 委員擁有彈劾糾正糾舉等權力，而 NHRC 要對行政機關提出人權政策建議，必須仔細定義這些建議的性質，以免成為挾帶著威脅意味的指導。

(4) 立法院應該儘速討論國家人權委員會的作用法，在過程中應徵詢國際專家和公民社會的意見。

(5) NHRC 應儘速聯結國際人權體系與知識，並且把這些能力 (capacity) 建立在組織內部，避免過度委託外部辦理計畫。

(6) NHRC 應建立國家詢查、人權統計、人權指標、人權影響評估等工作方法。

(7) 政府於草擬法案過程中應主動諮詢 NHRC 的意見，而立法院應以符合貝爾格勒原則的方式建立機制與 NHRC 溝通意見。

(8) 於立法院設置人權委員會。

(9) 若憲法改革有進展，應在憲法明訂國家人權委員會為完全獨立之憲政機關。

## 綜合性的平等法 / 反歧視法立法

21. 回應條約專要文件第 38 段：歷年兩公約審查委員會屢次提醒一部整全的反歧視法的重要性。2022 年行政院國家人權行動計畫包括了「平等法」之研修，並預定於 2024 年前將平等法草案送至立法院審議。我們樂見政府對於推動立法有所作為，期待政府能儘速推動立法流程，並公開說明更具體、細緻的階段性目標達成情況。

22. 目前我國除了憲法保障平等權之條文外，反歧視相關法規散見在多部法律中，而針對性別及性傾向歧視之規範主要散見於勞動及教育相關的法規，例如《就服法》、《性工法》及《性別平等教育法》(下簡稱《性平法》) 等，<sup>3</sup>皆針對「特定人」免受歧視，例如雇主不得因受雇人之性別或性傾向而有不當之差別待遇。除了工作、教育之外，一般社會生活常見之買賣、租賃房屋等權益未獲保障，且針對「特定族

3 《性別平等教育法》：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0080067>



群」免受歧視及「多重歧視」等部分，目前現行法規也不足。此外，沒有一部法律對歧視有明確的定義，政府也無法向公眾解釋在打擊歧視方面的「積極措施」和「具體措施」(平權措施)之間的區別。這導致了與在大學入學考試中對土著學生採取平權行動有關的污名化。另一方面，出於保護言論自由的考慮，政府一直不願規範歧視性言論和仇恨言論。

23. 我們建議：

- (1) 目前台灣有許多法律涉及歧視之相關規定，我們建議政府採取類似英國將不同反歧視法合併為平等法的過程，進行嚴謹的法律評估。
- (2) 反歧視法應參考包括 ICERD 在內的人權公約，明確定義歧視的不同樣態，例如 CRPD 委員會第六號意見對於「基於身心障礙的歧視」有完整描述，可作為其他類型歧視的參考。
- (3) 反歧視法除了規範歧視之禁止以外，更要規定政府促進平等的積極義務。政府應同時考慮人權影響評估(或人權與平等影響評估)。
- (4) 國家人權委員會在消除歧視、促進平等的工作中扮演何種角色，也應明確說明。
- (5) 以提供合理調整為例，其作法需要許多實例指引，建議政府考慮英國 Code of Practice 作法，於反歧視法中授權國家人權委員會或行政機關製作「操作準則」，以利行政機關、訴願委員會、就業歧視評議委員會及法院判斷歧視是否產生。
- (6) 應持續對行政機關、訴願委員會、就業歧視評議委員會及法官進行反歧視法之訓練。
- (7) 政府儘速推動涵蓋族群自我認同、語言文化認同、性別認同、性傾向、性別氣質，且明確定義歧視及其樣態，並具備完整咎責機制和權利究責管道與救濟的反歧視專法，讓政府完整負起進一步保障民眾享有實質平等之義務。

## 原住民族觀點

24. 台灣是多元族群組成的國家，但主流社會對於原住民族的歧視事件屢見不鮮，更有許多為公部門帶頭的歧視事件。例如，2016 年總統就職典禮上展演的台灣歷史劇碼，對於原住民族的描述是「粗獷而草莽」；而 2020 年，由國家文化部主辦的廣播金鐘獎入圍記者會上，評審團主任委員在公布原住民族電視台入圍時，發出了「吼吼吼」的聲音，並對著入圍的原住民族電視台出席代表說「你們是不是都這樣叫」；2023 年在高中及大學校園分別出現的歧視原住民族言論像是「烯環鈉」、「火冒 4.05 丈」。
25. 上述案例只是受到主流媒體較大關注的，而其顯示的是，當代原住民族所面臨的歧視樣態很多元，同時並存著善意及惡意、有意及無意。當代的原住民族歧視事件中，最難以被辨識的通常是隱微歧視，意指歧視行為人無法覺察其言行帶著歧視觀點，通常自認為善意或無意傷害的傳遞缺乏原住民族文化敏感度的言行，讓原住民族群體感到受傷或不舒服。這些隱微歧視案例雖然並不立即造成生命、身體的傷害，卻讓原住民族在主流社會根深蒂固的中，持續經歷集體創傷、及許多不公平的對待，進而衝擊心理健康，造成身心困擾。而由公部門帶頭呈現出這些原住民族刻板印象，藉著媒體傳播力被放送，加深主流社會誤解，並阻礙台灣整體對多元族群的平等認識和尊重。

## 《入出國及移民法》反歧視條款

26. 回應條約專要文件第 25 段：為防止非國人遭受歧視，依《入出國及移民法》第六十二條第三項規定訂有《居住臺灣地區之人民受歧視申訴辦法》但此法沒有發揮實質功能。尤其過去移民署的反歧視小組對申訴案件往往以「申訴者並非當事人」、「無法認定申訴人的權利受侵害」、「被申訴人之認知及強烈觀感，國家應保護其言論自由」等理由否決申訴，<sup>4</sup>顯見現行審議機制對歧視成立要件之判定過於狹隘，完全無視仇恨言論對歧視受害人或團體的傷害。
27. 除了《入出國及移民法》反歧視條款的空洞化，其他保障平等原則的立法則散見於各單行法規，無專法可統一規範各團體與個人所承受之各種歧視樣態。<sup>5</sup>我們主張政府應制定有具體裁罰措施的反歧視專法，以積極回覆歧視言論或行為帶來的傷害。也應在未來主責審議歧視申訴的機關加強平權意識的敏感度訓練，因為保障言論自由的同時，審議單位不能忽視所有言論與行為中，強勢族群和弱勢族群間的不對等權力關係。最後，政府應積極推廣促進平權的社會教育。

## 所有涉及外國人引渡、驅逐、遣返之案件均應符合不遣返原則

28. 台灣政府既已通過《兩公約施行法》，自應遵守《公政公約》第 7 條之不遣返原則 (non-refoulement)，而該原則之適用不限於難民或無國籍人，而是所有涉及外國人引渡、驅逐、遣返之案件，均不得違反禁止遣返原則。為履行不遣返義務，政府本應發展相關認定標準與程序，來處理相關案件。雖然政府一再聲稱已有一套標準程序據以處理，但卻拒絕公布相關程序與標準。民間因無法取得相關資料，往往無法信任政府會恪守不遣返原則。例如，2020 年 4 月就曾發生在台工作之菲律賓籍移工，因批評杜特蒂政權可能遭引渡回菲受審之疑慮。<sup>6</sup>
29. 政府應該說明締約國採取什麼手段，以確保任何人不會被引渡、遣返、驅逐到任何其他可能會受到無法回復的傷害。無視於公民社會的爭取，至今國會仍未通過「難民法」，在「移民法」也未有任何符合保障尋求庇護者或難民的「不遣返原則」 (non-refoulement) 的條文，近年來移民署至少已接遣返四名來自中華人民共和國的尋求庇護者回中國，及遣返三名來自敘利亞企圖往歐尋求庇護的庫德族人，以及多位從尼泊爾或印度來台的藏人。
30. ICERD 國家報告 122 段所提及之烏干達女士，移民署雖曾受理其提出之庇護請求，但給予的協助礙於法律十分有限，該女士雖為台灣政府實際認定具有明確被迫害事實，但也僅獲准「暫緩強制驅逐出境」、認定「非具合法居留資格」停留台灣，滯台長達七年，因非具合法居留資格，連帶無法取得如居住權、工作權、健康權等基本生存權利，長期需仰賴民間團體接濟，自立困難。此案陳情監察委員調查結果也顯

4 內政部回覆 2011 年南洋台灣姊妹會歧視申訴案件決定書

<http://ppt.cc/kqTXM><http://ppt.cc/kqTXM>

5 「歧視來自大尾心態都是鱷鰻?!」反歧視立法公聽會會議逐字紀錄

<http://ppt.cc/44cZi><http://ppt.cc/44cZi>

6 Rappler, DOLE asks Taiwan to deport OFW with Facebook posts criticizing Duterte, 04/25/2020, <https://www.rappler.com/nation/dole-asks-taiwan-deport-ofw-facebook-posts-criticize-duterte>

示：「我國欠缺不遣返原則之具體生活照顧機制，難謂已盡『執行公政公約不遣返原則下之締約國義務』」。<sup>7</sup>由於近年來，許多來自烏克蘭、緬甸、阿富汗等，國家有明顯動亂的尋求庇護者們，也面臨與這位烏干達女士相同的狀況，至今未有能以 ICERD 國家報告 122 段所提及個案處理方式，在台獲得合法居留身分，說明台灣長年因缺乏明確法制與庇護機制，尋求庇護者們最多也僅能以「暫緩強制驅逐出境」與停留身分的方式，在基本生存權利遭剝奪的情況下在台灣停留。

31. 再次呼籲台灣政府應盡速通過難民法，在難民法未完成立法時，應落實不遣返原則。

### 難民法須重行立法程序

32. 難民法草案雖曾在 2016 年由行政院送請立院審議，並經立院審查，但並未順利通過立法。根據《立法院職權行使法》第 13 條規定，<sup>8</sup>未於當任立委任期內通過立法之法案「屆期不連續」，必須重行立法程序。因此除非立法院於 2023 年通過難民法，該法仍須由行政院再次提案、或由立法委員主動提出難民法草案，才能重啟立法工作。
33. 此後雖有數次不同黨團立委提出難民法草案試圖重啟立法程序，但皆因未被排入審查，導致難民法至今仍未通過。ICERD 國家報告第 121 段指稱難民法因未具社會共識而未通過，實為政府將實現人權之責任、推諉給民意共識的例證。
34. 除此之外，國家人權行動計畫針對難民權利保障，計畫於 2023 年將難民法草案送交行政院審查，且於 2024 年底將草案送請立法院審議，<sup>9</sup>但在時限將近的此刻，仍未見權責機關提出難民法草案，立法明確進度也未曾對外說明。
35. 民間團體已於 2020 年 6 月 20 日世界難民日共同發表民間版難民法草案。慮及台灣在過去幾年已陸續通過《兩公約》、《消除婦女歧視公約》、《兒童權利公約》與《身心障礙者權利公約》等公約施行法，而政府也確立 1970 年即已批准之《消除種族歧視公約》也具備國內法律效力，因此民間版草案採取較 1951 年《難民地位公約》標準更高、更符合台灣當前國際人權義務的原則與措施，例如參採《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》第 4 號一般性意見對於不遣返原則之闡釋與建議、融入兒童最佳利益、障礙者與其他敏感族群所需要之合理調整 (reasonable accommodation) 與程序調整 (procedural accommodation) 考量，以及相關救濟措施。特別是，對於無法符合難民資格的庇護尋求者，如果將其遣返或驅逐出境，可能導致其遭受酷刑或其他殘忍不人道有辱人格，因此需要後續處置來配合。

### 在台藏人居留

36. 過去由於蒙藏委員會的存在，將藏人視為中華民國管轄權內之少數民族，使得流亡藏人並不信賴台灣政府。隨達賴喇嘛於 1997 年訪台，流亡藏人疑慮漸消，台灣境內開始出現許多來自中國、印度、尼泊爾的藏人。他們或為躲避中國對其文化、宗教、信仰與其他種種自由之迫害，或為追求更好的生活，被迫或選擇離鄉出走。而

<sup>7</sup> 監察院，111 內調 0033，<https://reurl.cc/AA13vK>

<sup>8</sup> 《立法院職權行使法》：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0020058>

<sup>9</sup> 行政院人權處，112.5.9 國家人權行動計畫辦理情形表第 1 次審查會議—權責機關修正  
<https://reurl.cc/XEbZYa>

在印度、尼泊爾等國滯留的藏人，其受教權、工作權與財產權，甚至在國界間自由移動的權利，均因沒有正式身分而受到剝奪。

37. 回應條約專要文件第 145 段：由於藏人不論在中國、印度還是尼泊爾，都難以取得合法有效之旅行文件，因此往往鋌而走險，以購買偽造護照來台。台灣曾於 2016 年修正《入出國及移民法》第 16 條，讓 2008 年 12 月 31 日前入境台灣的無國籍藏人，得以透過蒙藏委員會(已裁撤)的身分認定之後，申請合法居留。但也意味著 2009 年以後入境之藏人，以及 2009 年前即入境、卻無法取得蒙藏委員會身分認定者，再也無法透過該法取得合法身份，陷入隨時被驅逐出境之危險，亦無法合法工作使生活陷入多重困境。
38. 民間團體接觸的個案中，有 6 人因形式上持有印度或尼泊爾護照被認定具該國身分、拒絕居留，後遭強制驅逐處分，使他們陷入隨時可能被遣返及無法合法工作的困境。這些藏人長期在台灣生活，與曾經居住國已失去聯繫，且在台逐步建立社會網絡及家庭；又因當初持違造護照來台，實則無原居住國公民身分，若遭遣返恐成為無國籍人，在原居住國難以生存。其中，更有藏人因逃避中國宗教迫害，經尼泊爾輾轉來台，若遭台灣遣返可能再被尼泊爾遣返回中國，面臨酷刑且無法獲得公平審判與救濟。
39. 《消除種族歧視公約第 30 號一般性意見》第 6 部分關於「非公民被驅逐或遞解出境」，要求締約國必須遵守不歧視原則(第 25 段)與提供救濟；確保非公民不遭到集體驅逐(第 26 段)；確保非公民不被遣返或移送至有遭受嚴重踐踏人權危險、包括有遭受酷刑和殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰危險的國家或領土(第 27 段)；以及避免出現驅逐非公民(特別是常住居民)以至於過分干擾家庭生活權的情況(第 28 段)。<sup>10</sup>來台藏人中有些是為逃避中國宗教迫害，輾轉取道尼泊爾來台之尼師與喇嘛。一旦被遣返尼泊爾，極可能被尼泊爾遣返回中國，面臨酷刑、殘忍不人道有辱人格之待遇或處罰，且無法獲得公平審判與有效救濟。
40. 前述六位個案雖經民間團體與法律扶助基金會向法院提起訴訟，希望能取得在臺灣之合法居留地位。但仍因法官缺乏對藏人處境之理解、未能獲得他國政府充分配合提供正確資訊等因素，經過多年纏訟仍無法勝訴，面臨遣返。

### 敘利亞庫德族人遭遣返

41. 2018 年 3 月從馬來西亞轉機來台的 2 男 1 女敘利亞庫德族人，原欲再從台灣轉機到歐洲尋求庇護。但因被移民署人員發現持偽造護照，被送往宜蘭外國人收容所後以「偽造文書」罪起訴。雖然律師在書狀中主張當事人是為尋求庇護而在臺灣轉機，臺灣政府應遵守不遣返原則，但當事人仍獲有罪判決，且於執行徒刑完畢後遭驅逐出境至上一個出發地馬來西亞。過程中，台灣政府完全無視女性當事人提出之安全疑慮：包括敘利亞當權者視庫德族為敵人；身為女性，在敘利亞容易淪為暴力與性攻擊的對象；以及政府並未或無法追蹤馬來西亞政府對個案執行遣返與否。這是民間團體所知第二起與敘利亞庫德族遣返有關之案件。

---

10 消除種族歧視委員會，ICERD 第 30 號一般性意見 (2005)：  
[https://covenantwatch.org.tw/wp-content/uploads/2019/01/INT\\_CERD\\_GEC\\_7502\\_E.pdf](https://covenantwatch.org.tw/wp-content/uploads/2019/01/INT_CERD_GEC_7502_E.pdf)

42. 從這類事件中的處理可明顯看出，無論是一線的執法單位或者法官，皆不具備處理難民個案的敏感度與法律知識，僅將個案視為非法移民，以《入出國及移民法》與《刑法》論罪，將他們關押在收容所並事後遣返，一方面忽略當事人的需求，二方面尚未全盤了解不遣返原則內涵，與我國遵守的義務。同時，ICERD 國家報告第 122 段所提及內容的信度，尚須透過遣返個案分析研究以進行確認。

### 緬甸人遭處以強制驅逐處分

43. 2021 年緬甸政變以來，軍方對緬甸人民實施全面攻擊，包括槍殺遊行抗議者，進行無差別空襲和抓捕異議人士等行動，也經常傳出民眾因小額捐款給軍方不認可的組織而遭到逮捕和判刑；<sup>11</sup>緬甸動盪與造成之迫害廣為人知。政變後至今 (2023) 年間，移民署執法人員抓捕數位在台逾期停留的緬甸人，這些人在被捕與驅逐過程中，卻因移民署缺乏緬甸語通譯、文件缺乏翻譯，未被完整告知自身擁有的權利。遭收容個案中，有人具參與聲援緬甸民主運動、捐款給民族團結政府等紀錄，或來自緬甸長期動亂且內戰嚴重的區域。移民署未評估當事人回國可能面臨的危險，即做出驅逐出境處分。若非民間團體及時介入陳情，個案恐將被遣送回威脅生命安全之地。

### 香港抗爭者來台無完整庇護機制

44. 回應條約專要文件第 123 段：鑑於台灣與中國的特殊政治關係，台灣分別有《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》(下簡稱《兩岸人民關係條例》)、《香港澳門關係條例》(下簡稱《港澳條例》) 規範與中國、香港與澳門之關係。面對因 2019 年反送中運動和 2020 年港版《國家安全法》來台灣尋求庇護的香港抗爭者，政府堅持既有之《港澳條例》法律架構已足，無需另外立法。該法第 18 條雖明載「對於因政治因素而致安全及自由受有緊急危害之香港或澳門居民，得提供必要之援助」，<sup>12</sup>但條文並無提供執行細節或其他法條參考，包含政府業務主管單位如何分工以落實「援助」、何謂政治因素、審查的標準是什麼。此外，台灣政治局勢轉變，法律授權不明確則無法保證專案可延續。
45. 目前，行政院陸委會依循此法，成立特殊專案與辦公室，現行機制充滿不確定且不完整，與難民公約或他國執行的庇護政策，在人權保障有相當落差。
46. 實務上，處理香港個案的專案仍有許多限制與待改善之處，通過專案聯審之個案，交流辦會協助取得一般居留，後續生活則需配合居留理由，例如就學、就業，許多香港抗爭者為了滿足居留身分，在生活上做了許多不必要的犧牲，不利於其身為外國人融入台灣生活。個案若希望成為台灣公民，則須依照不同居留理由滿足不同條件後，始具資格申請定居，條件雖較一般居留寬鬆(工作五年後之薪資達到當年最低基本薪資從兩倍降為 1.5 倍)，但專案內之條件並未有法律條文明確規範，同樣面臨法律授權不明確下導致政策延續之風險。現行機制之不完整與政府權責授權不清下也導致社福資源不足，整體上不利於通過專案之香港抗爭者在台自力更生，造成許多抗爭者在申請在台居留與定居上的困境。

<sup>11</sup>Myanmar Now, Teen sentenced to 10 years in Myanmar prison for alleged \$7 donation to resistance group 01/04/2022, <https://reurl.cc/3xQMIj>

<sup>12</sup>《香港澳門關係條例》：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Q0010003>

## 中國人來台尋求庇護條件缺乏可執行性

47. 如 ICERD 國家報告 124 段，中國來台尋求庇護者可依《大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法》，透過「領導民主運動有傑出表現之具體事實及受迫害之立即危險」之要件協處。<sup>13</sup>但此要件概念抽象且條件嚴苛，目前無中國尋求庇護者循此要件獲得在台合法居留身分。此法規應重新檢視與修正，並修訂為符合國際人權標準之尋求庇護條件。
48. 我們建議：
- (1) 加強移民業務相關人員、第一線執法人員、包括法官在內之司法人員等之相關訓練。
  - (2) 立即公布現行之庇護尋求者與外國人難民身分審查、遣返、驅逐、引渡之相關標準與機制，供各界檢視其是否符合國際人權標準。若有違反，應立即修正。
  - (3) 應參酌民間提出之草案，儘速訂定符合台灣在諸多國際人權法義務下之難民法。
  - (4) 修正《兩岸人民關係條例》、《港澳條例》、《入出國移民法》相關法規，納入符合難民法與其他人權公約的精神。
  - (5) 立即停止執行、發出針對在台藏人與緬甸人之強制出境行政處分，並應衡諸一切證據，重新認定其身分，允其依入出國及移民法之規定，取得身合法身分。

## 原住民族自決權

49. 《公政公約》第 1 條對於原住民族自決權之保障。針對原住民族自決權，政府曾在兩公約國家報告以〈諮商取得原住民族部落同意參與辦法〉<sup>14</sup>及「部落公法人」<sup>15</sup>作為回應內容。然而，原住民族同意權之實踐仍遇到多項阻礙，舉例而言，在多數公、私部門開發計畫參與過程中，原住民族僅能透過「部落會議」被動做成同意與否的決議，而未能實質參與各項規劃、討論、決策、推動過程。此外，原住民族自治權能，傳統上是在民族規範體系內部形成各式規模的自我決策與管理主體、事項與規範。部落公法人之創設目的已於《原住民族基本法》中明文指出是為促進原住民族部落健全自主發展，換言之，賦予部落公法人地位是國家經過現代化的法律機制，歸還原住民族固有的自決、自治權能。
50. 綜上所述，我們呼籲：
- (1) 國家各級單位在原住民族地區執行、監督各項土地利用和開發計畫時，應積極維護當地原住民族完整參與計畫內容規劃、執行及評估的權利，以積極實現自決權之保障。
  - (2) 原住民族委員會訂定部落公法人組織設置辦法時，應確保其規範具有相當的彈性和自由，避免法律條文對部落單一、刻板的想像，限縮部落既有的自主性。
51. 關於「落實原住民族基本法」部分，國家目前採取的行動，仍遠不及兩公約審查委

<sup>13</sup> 《大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法》：<https://reurl.cc/949nIV>

<sup>14</sup> 原住民族基本法修正案第 2 條第 4 項：「前三項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」原住民或社區參與並賠償前三項限制所造成的損失之行政命令和相關措施。

<sup>15</sup> 原住民族基本法修正案 2-1 條第 1 項：「為促進原住民族部落健全自主發展，部落應設部落會議。部落經中央原住民族主管機關核定者，為公法人。」

- 員建議、《公民與政治權利國際公約》第 1 條以及《聯合國原住民族權利宣言》第 3 條、第 4 條與第 5 條有關原住民族自決權之標準。
52. 目前憲法上有關參政權之規範，對於原住民參與政治、實質決定治理事務造成極大阻礙，尤其顯著在立法委員選舉制度部分，仍持續沿用日本殖民時期與國民黨威權統治時代遺留的「山地原住民」與「平地原住民」區分，導致原住民族內部社群間差異被迫消弭、各族之間代表性嚴重失衡、原住民間選票不等值的事實上不平等情形。
  53. 由於上述選舉制度是直接規定於憲法中，因此政府應慎重考慮對於《憲法》條文的修正，並且在憲法規定的立法委員選舉以外之選舉，避免以此種方式劃分被選舉人和選舉人資格。中央民意代表的產生已存在瑕疵，更難期待立法院能促成具原住民族自身意願的自治法律。
  54. 即使國家以「部落公法人」作為保障原住民族自治、自決的一項進展，然此法人地位與目前憲法地方自治框架如何相容？又，實際自治事項之涵蓋範圍、與中央政府體制之間的權利義務關係等，皆需要相當多法律規範與配套措施。對此，似乎除了「向下」的法規修正與制定，更需要「向上」針對憲法層次進行改革，弭平原住民族政治參與障礙，平等其與他族共享政治對話空間，才能在具體意義上落實原住民族基本法。
  55. 因此，我們建議修改憲法，以解決對原住民族政治實質參與的障礙。具體而言，考慮推動以專章 或其他可能方式將《原住民族基本法》之內涵直接放入《憲法》文本，以「憲法委託」方式解決相關單位推諉責任、立法怠惰等問題。最後，若進一步於《憲法》中肯認《聯合國原住民族權利宣言》或其內涵價值，也是值得參考的路徑選項。

### 原住民族司法自決權遭受國家侵犯事件

56. 依據 ICERD 和兩公約第 1 條自決權規定政府處理原住民族事務、制定法律或實施司法與行政救濟程序、公證、調解、仲裁或類似程序，應尊重原住民族之族語、傳統習俗、文化及價值觀，保障其合法權益，原住民有不諳國語者，應由通曉其族語之人為傳譯。
57. 並非所有與原住民有關之案件(例如酒駕、毒品犯罪等)，皆有必要由原住民專股法庭審理，為提升原住民專股法庭法官審理案件之品質與合理化司法資源利用，建議僅涉及原住民文化抗辯或文化衝突之案件，才需要進入原住民法院或原住民專股法庭審理。此外，建議國家應加強對司法人員的原住民族文化教育訓練。
58. 建議原住民法庭(專股)設置熟悉當事人所屬族群或部落文化的傳統法陪審員制度：建議強化既有的原住民事務專庭制度，當法庭審理涉及原住民族傳統文化事務時，需有兩位以上熟悉當事人所屬之族群或部落文化之傳統法陪審員提供專業意見，並做為法院之判決依據。於前述制度確立前，法官應實地調查或委託公正專家學者訪談認識該族群傳統文化，作為判決之依據。憑空想像傳統文化、欠缺實際調查之判決皆為枉法裁判，違背經驗事實為違法判決。

## 太陽能設置計畫影響原住民族自決權

59. 臺東縣政府進行之「臺東縣臺東市知本建康段設置太陽能發電設備及教育示範專區標租計畫」，影響卑南族卡大地布部落自決權。
- (1) 臺東縣政府欲開發臺東市知本建康段土地為太陽能發電設備及教育示範專區，未事前與部落諮商取得同意即進行招商程序。
  - (2) 雖然得標廠商韋能 (Vena Energy) 依照《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》進行投票，<sup>16</sup>但該法規辦法未尊重部落原來傳統議決方式，並允許非該部落族人也有投票權、限制家戶投票人數，已嚴重侵害部落自決權；而本案於投票準備過程，部落對於投票範圍、人數、是否可以委託投票等程序尚有疑義時，臺東市公所即代為召開，侵犯部落權益。
  - (3) 凸顯台灣政府對原住民族，並未制定有效制度確保不會侵害原住民族權益。
60. 我們建議：修正《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》，強化開發者應先行諮商程序，且因應部落樣態多元，尊重個別部落自決方式，而非採行同一套標準。

## 平埔原住民族的身分認定

61. 截至目前為止，政府認定的原住民族共有 16 族。<sup>17</sup>然而，仍有凱達格蘭族、道卡斯族、拍瀑拉族、巴布薩族、巴宰族、噶哈巫族、洪雅族、西拉雅族、大武壠族、馬卡道族等十餘個同屬南島語族的原住民族，尚未獲得中央政府認定。上述被統稱為「平埔族群」的原住民族原本居住在台灣西部與東北部平原、丘陵地區，自十六世紀起，歷經荷蘭、西班牙、清帝國政權統治及漢民族大量移入後，其地緣分布與文化型態產生了巨大變化並面臨文化存續危機。自 1990 年代以來，平埔原住民族積極展開復名運動，透過體制內遊說、行政訴訟與體制外抗爭，試圖爭取個人及民族身份認定。<sup>18</sup>然而，由於 1950 年代政府對「平地／山地山胞」認定上的缺失，<sup>19</sup>即使近年平埔原住民族在語言、文化、祭儀、部落再造等工作上都有重大進展，族人亦有強烈的身份認同，其原住民身分仍不被國家所承認。
62. 政府政府一直不願意承認平埔族的原住民身分，因為這種地位與一長串「福利措施」有關。然而，2022 年 10 月 28 日，憲法法院裁定《原住民身分法》第 2 條的規定違憲。法院補充說，承認原住民身分不必與所有福利措施連結。立法機關有三年的時間來修訂法律，並決定 158 項福利措施中的哪一項應適用於平埔族。
63. 為了確實推動平埔原住民族的身分認定工作，我們進一步要求：
- (1) 政府應立即著手統計平埔原住民族人口，以日治時期戶口調查簿為基礎，開放各地方政府接受民眾登記，以利後續各項身份認定及資源配置相關規劃。實際上，地方政府在平埔原住民身份認定上，已有領先中央政府之作為：前台南縣政府於

16 《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0130031>

17 原住民委員會原住民族 16 族簡介：<https://www.cip.gov.tw/zh-tw/tribe/grid-list/index.html?cumid=8F19BF08AE220D65>

18 平埔原住民族復名運動的過程，詳參：謝若蘭，2011，〈平埔族群正名運動與官方認定之挑戰〉。《台灣原住民族研究季刊》4(2)：121-142。

19 1950 年代原住民身分認定的缺失，請見：葉高華，2013，〈排除？還是放棄？平埔族與山胞身份認定〉。《臺灣史研究》20(3)：177-206。



2005 年率先認定西拉雅族為「縣定原住民族」，縣市合併升格後亦繼續認定其為「市定原住民」，並於 2009 年搭配完善通知與宣導措施開放身份登記，截至 2009 年 4 月 15 日，已有 12,478 人主動登記，成為平埔原住民族中唯一具有當代人口參考數據的案例。<sup>20</sup>

- (2) 政府應立即提出歸還平埔族群原住民身份的具體政策內容及預算規劃，並由行政院督促原民會等相關部會儘速執行修法、立法工作及其他配套措施，務求歸還平埔原住民族之民族身份、個人身份及完整民族權利。雖然國家報告中指出政府已透過原住民族部落會議、部落公法人等各項相關法規保障原住民族權利，然而未受政府認定的平埔原住民族皆無從行使，政府應及時落實轉型正義及歷史正義，避免原住民族的民族自決權利再次被剝奪。

## 有關落實原住民基本法

64. 政府不斷宣稱他們已經做完《原住民族基本法》之相關法令修正及盤點工作，並已完成大部分的修正工作，但事實上，所謂的修正工作，大多是「用詞」的調整，例如：將原住民 (indigenous people) 調整為原住民族 (indigenous peoples)。但對於重大權利相關的子法修正，例如原住民族土地及海域法、原住民族自治法等，並無進展。甚至在非常重要的傳統領域劃設及諮商同意權行使上，相關行政規定 (regulations) 嚴重侵害原住民族權利、更曲解《原住民族基本法》的立法意旨。
65. 而政府所宣稱的原基法推動會，在 2013 年成立後，於該年度開了三次會議便停擺。政黨輪替後，於 2017-2019 年每年度分別開了三次、三次、兩次會議。然而，2020 年至 2023 年只開過 4 次會議；雖然有相關應修改之法律盤點報告，但相關法律也未有實質修改、制定的進度。
66. 政府不吝於指出《聯合國原住民族權利宣言》和《原住民族基本法》有許多相呼應之處。然而，宣言中強調的集體權、自決權在《原住民族基本法》中並未明確保障。我們要求政府採取正式措施，明確表達對宣言的立場，並依據宣言所揭示的原住民族權利保障條款，修改、補充《原住民族基本法》相關條文。
67. 《原住民族基本法》第 34 條第 1 項規定：主管機關應於本法施行後三年內，依《原住民族基本法》之原則修正、制定或廢止相關法令。而《原住民族基本法》自 2005 年頒布施行後，經過比較並檢視其他現行法律條文，有 82 件抵觸，在本次 ICERD 國家報告中未見修法進度與未修訂之期程說明。原民會應確實說明尚未修正的法案之修法期程，並公開已修正法案的條文列表。另，同條第 2 項規定：前項法令制（訂）定、修正或廢止前，由中央原住民族主管機關會同中央目的事業主管機關，依本法之原則解釋、適用之。準此，原民會應就現行抵觸《原住民族基本法》之相關法令進行列管，並公開與其他機關研商的進度。
68. 例如，《森林法》第 15 條明文授權林務局與原民會針對原住民族傳統領域內的資源利用訂定相關規則，然而從 2004 年修法迄今僅在 2007 年因司馬庫斯風倒櫟木案引發激烈抗爭而制定《新竹縣尖石鄉玉峰村及秀巒村原住民族採取森林產物作業要點》。因

20 詳見台南市政府民族事務委員會統計資訊，網址：  
<http://www.tainan.gov.tw/nation/page.asp?nsub=H2A2A0>。

此，即便《原住民族基本法》第 19 條、第 20 條明文承認原住民族有在其土地利用自然資源的權利，但至今當族人按照傳統慣習進行資源採集時，仍會受到國家的追訴、制裁。類似荒謬的狀況在其他法令中也在所多有，從原住民族抗爭的訴求內容「十年如一日」即可窺見一二。<sup>21</sup>令人遺憾的是，面對如此嚴重的行政怠惰、失職，原民會卻在本次國家報告中隻字未提，反而以修法大有進展、立法機關不願配合作為搪塞的藉口。我們要求原民會正視問題，並提出具體的解決方案。

69. 此外，《原住民族基本法》觸及內容並不僅止於土地相關面向，亦有自治、教育、醫療、就業、司法、經濟、環境、婦女等等不同課題，相關政府機關應將以上課題補充進報告中，闡明落實《原住民族基本法》的進度與實際狀況。

## 針對原住民狩獵文化權受國家歧視與侵犯事件

70. 依據法律扶助基金會所做之判決資料統計，從 2004 年至 2016 年 3 月間，超過 230 位原住民因狩獵而遭檢方依違反野生動物保育法起訴判刑，亦有百件以上原住民遭檢察官依《槍砲彈藥刀械管制條例》起訴，並遭法院判處有期徒刑或緩刑。最嚴重者，有布農族人狩獵而遭最高法院判刑三年六個月之例。上述現象顯示國家顯有違反前述規範對原住民文化保護之義務，以及侵害原住民族自然/固有主權之情形。
71. 建議修改《野生動物保育法》、《國家公園法》及《原住民族基於傳統文化及祭儀需要獵捕宰殺利用野生動物管理辦法》，將原住民狩獵行為回歸由其所屬部落規範：
72. 鑒於臺灣現行《野生動物保育法》及《原住民族基於傳統文化及祭儀需要獵捕宰殺利用野生動物管理辦法》未對「傳統文化」進行定義，使部分不了解原住民族狩獵文化之司法人員，做出歧視性並可能打壓原住民族狩獵文化之司法行政措施與判決。
73. 經學者研究，<sup>22</sup>原住民狩獵行為不但在生態容許範圍內，且還適時發揮平衡野生動物數量，而促進生態和諧功能。
74. 建議立法者應考量上述事實，依經濟社會文化權利委員會第 21 號意見書第 11 段至第 13 段之意見，修正《野生動物保育法》第 21 條之 1，新增第 3 條第 15 款傳統文化之定義；並刪除或修改限縮原住民傳統文化定義之《原住民族基於傳統文化及祭儀需要獵捕宰殺利用野生動物管理辦法》。

## 針對原住民漁獵與採集文化權受國家歧視與侵犯事件

75. 查臺東縣政府設置富山漁業資源保育區，依《漁業法》第 44 條公告限制民眾捕撈、<sup>23</sup>採集等漁獵活動；海巡署亦多次將阿美族人的採集漁獵等行為函送裁罰，亦出現要

---

21 關於原住民族抗爭訴求的整理，詳見：阮俊達，2015，《台灣原住民族運動的軌跡變遷 (1983-2014)》，台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

22 裴家騏教授針對大武山地區野生動物的數量與種類，和當地魯凱族的狩獵數量做分析後發現，當地野生動物的數量一直維持著平衡的數量。

23 《漁業法》第 44 條：第 1 項「主管機關為資源管理及漁業結構調整，得以公告規定左列事項：一、水產動植物之採捕或處理之限制或禁止。二、水產動植物或其製品之販賣或持有之限制或禁止。三、漁具、漁法之限制或禁止。四、漁區、漁期之限制或禁止。五、妨害水產動物

求族人將採集的海產倒回水中之情況。前述情形使附近阿美族人生活與文化中固有的海祭、漁獵、採集等傳統文化受到侵害，亦影響阿美族人海洋文化的傳承。<sup>24</sup>此外，族人因於森林中採集藤心、竹筍、牛樟菇等之自然資源，而遭檢察官依《森林法》第52條竊盜罪起訴者亦時常發生，<sup>25</sup>使族人從事採集活動時動輒得咎，實有必要檢討現行之國家法制度。

76. 建議修改《漁業法》第44條、《漁港法》第18條、<sup>26</sup>《商港法》第36條、<sup>27</sup>《發展觀光條例》第36條，<sup>28</sup>將原住民日常生活之漁獵、採集、祭儀排除於該法限制與禁止之列。最後，建議原行政院命內政部警政署應將所有涉及原住民因狩獵、漁獵或祭儀而使用獵槍或魚槍之案件排除於辦案績效外，不計入辦案業績內。並建議檢討與修

---

回游路徑障礙物之限制或除去。六、投放或遺棄有害於水產動植物之物之限制或禁止。七、投放或除去水產動植物繁殖上所需之保護物之限制或禁止。八、水產動植物移植之限制或禁止。九、其他必要事項。」第2項「違反前項第四款至第九款規定之一者，應由該公告機關處分。」第3項「直轄市、縣（市）主管機關依第一項規定公告前，應報由中央主管機關核定之。」

- 24 蔡政良，Micinko/Mipacin（打魚）——阿美族的海洋文化與潛水射魚文化初探，原住民族委員會原住民族文獻，2015年10月23日，  
<http://ihc.apc.gov.tw/Journals.php?pid=630&id=891>（最後瀏覽：2016/01/08）、自由時報：  
<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/925901>（最後瀏覽：2016/3/18）
- 25 《森林法》第52條：第1項「犯第五十條第一項之罪而有下列情形之一，處一年以上七年以下有期徒刑，併科贓額五倍以上十倍以下罰金：一、於保安林犯之者。二、依機關之委託或其他契約，有保護森林義務之人犯之者。三、於行使林產物採取權時犯之者。四、結夥二人以上或僱使他人犯之者。五、以贓物為原料，製造木炭、松節油、其他物品或培植菇類者。六、為搬運贓物，使用牲口、船舶、車輛，或有搬運造材之設備者。七、掘採、毀壞、燒燬或隱蔽根株，以圖罪跡之湮滅者。八、以贓物燃料，使用於礦物之採取，精製石灰、磚、瓦或其他物品之製造者。」第2項「前項未遂犯罰之。」第3項「森林主產物為貴重木者，加重其刑至二分之一，併科贓額十倍以上二十倍以下罰金。」第4項「前項貴重木之樹種，指具高經濟或生態價值，並經中央主管機關公告之樹種。」第5項「犯本條之罪者，其供竊取之器材及第一項第六款之牲口、船舶、車輛，或有搬運造材之設備，不問屬於犯人與否，沒收之。」第6項「第一項第五款所製物品，以贓物論，並沒收之。」第7項「第五十條及本條所列刑事案件之被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他正犯或共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，減輕或免除其刑。」
- 26 《漁港法》第18條第1項「在漁港區域內，不得為下列行為：一、危害安全及妨礙船舶航行行為。二、排放有毒物質、有害物質、廢油。三、排放廢污水或任意投棄廢棄物。四、採捕或養殖水產動植物。五、其他經主管機關依法公告禁止之行為。第2項「違反前項各款行為之一者，海岸巡防機關應採取適當措施制止之。」第3項「漁港主管機關在不妨礙港區作業、安全及不造成港區污染情況下，應指定區域，訂定相關措施，公告開放民眾垂釣，不受第一項第四款之限制。」
- 27 《商港法》第36條第1項「商港區域內，不得為下列行為：一、在海底電纜及海底管線通過區域錨泊。二、養殖及採捕水產動、植物。三、其他經航港局或指定機關公告之妨害港區安全行為。」第2項「商港經營事業機構、航港局或指定機關於不妨害港區作業、安全及不造成污染之商港區域，得與登記有案之相關社團協商相關措施，公告開放民眾垂釣，不受前項第二款規定之限制。」
- 28 《發展觀光條例》第36條：「為維護遊客安全，水域遊憩活動管理機關得對水域遊憩活動之種類、範圍、時間及行為為限制之，並得視水域環境及資源條件之狀況，公告禁止水域遊憩活動區域；其禁止、限制、保險及應遵守事項之管理辦法，由主管機關會商有關機關定之。」

正《森林法》及其他侵害原住民於森林中之採集權利之法規範，將原住民傳統採集活動排除於刑事處罰之外。

## 國家侵害原住民使用進步科技權利事件

77. 查現行《槍砲彈藥刀械管制條例》第 20 條第 1 項將原住民為供生活工具之用製造或持有自製獵槍行為，<sup>29</sup>從刑事罰改為行政罰，但《槍砲彈藥刀械許可及管理辦法》第 2 條第 3 款與第 4 款卻超出母法授權規定，<sup>30</sup>限制原住民族使用科技進步與安全性高之獵槍、魚槍的權利，將自製獵槍定義限縮。同時，在無法確保前述自製獵槍安全性的情況下，有原住民因使用前述獵槍致重傷或致死之情形發生。ICERD 國家報告表示將依司法院大法官釋字第 803 號修訂相關辦法，目前僅見內政部於 2023 年提出相關草案，但截至平行報告截稿為止，政府未於大法官解釋文所提的 2 年時效內完成立法。
78. 此外，《槍砲彈藥刀械管制條例》第 5-2 條第 1 項第 6 款於持有人受判處有期徒刑以上之刑確定者，<sup>31</sup>撤銷或廢止其許可之規定，過於嚴格。可能使富有傳承原住民族狩獵技能與知識之部落耆老或長者，永久喪失取得合法申請獵槍之機會，影響其傳承文化之責任，恐已違反手段必要性，與比例原則有違。
79. 建議修改《槍砲彈藥刀械管制條例》同法第 5-2 條第 1 項第 6 款之規定，修改為五年以內，故意犯處五年以上有期徒刑之罪判決確定者；以及同法第 20 條，增加原住民依《自衛槍枝條例》，得申請不限於自製之乙種槍枝，如各式獵槍、魚槍之規定；內政部與原住民族事務主管機關應建構原住民取得高安全性與進步科技獵槍（含彈藥）之管道。建議修改或刪除《槍砲彈藥刀械許可及管理辦法》第 2 條第 3 款與第 4 款、第 15 條、第 16 條、第 17 條、第 18 條、第 19 條關於自製獵槍與自製魚槍定義與申請之相關規定。

---

29 《槍砲彈藥刀械管制條例》第 20 條第 1 項「原住民未經許可，製造、運輸或持有自製之獵槍、魚槍，或漁民未經許可，製造、運輸或持有自製之魚槍，供作生活工具之用者，處新臺幣二千元以上二萬元以下罰鍰，本條例有關刑罰之規定，不適用之。」

30 《槍砲彈藥刀械許可及管理辦法》第 2 條第 3 款：「自製獵槍：指原住民為傳統習俗文化，由申請人自行獨力或與非以營利為目的之原住民協力，在警察分局核准之地點，並依下列規定製造完成，供作生活所用之工具：（一）填充物之射出，須逐次由槍口裝填黑色火藥於槍管內，以打擊底火或他法引爆，或使用口徑為零點二七英吋以下打擊打釘槍用邊緣底火之空包彈引爆。（二）填充物，須填充於自製獵槍槍管內發射，小於槍管內徑之玻璃片、鉛質彈丸固體物；其不具制式子彈及其他類似具發射體、彈殼、底火及火藥之定裝彈。（三）槍身總長（含槍管）須三十八英吋（約九十六點五公分）以上。；同條第 4 款：「自製魚槍：指專供作原住民或漁民生活工具之用，由申請人自行獨力或與非以營利為目的之漁民或原住民協力，在警察分局核准之報備地點製造完成，藉橡皮之拉力發射以鋼鐵、硬塑膠或木質作成攻擊魚類之尖銳物，非以火藥等爆裂物發射者。」

31 《槍砲彈藥刀械管制條例》第 5-2 條第 1 項：「依本條例許可之槍砲、彈藥、刀械，有下列情形之一，撤銷或廢止其許可；其持有之槍砲、彈藥、刀械，由中央主管機關給價收購。但政府機關（構）購置使用之槍砲、彈藥、刀械或違反本條例之罪者，不予給價收購：第 6 款：持有人受判處有期徒刑以上之刑確定者。」

## 原住民族障礙者特殊處境

80. 本次 ICERD 國家報告，未就原住民族障礙者進行交織身分所面臨之特殊處境進行說明，相關人口統計數據也未見原住民族障礙者的相關數據。又，《身心障礙者權益保障法》身為國內保障障礙權利的法規，內容未提及原住民族相關權益保障；僅在《原住民族基本法》第 26 條提到，政府辦理原住民族福利事項時，應特別保障障礙者之權益。
81. 原住民族在社會結構上因族群身分遇到的困境，再加上障礙者在生活上的不便、工作上的困難、以及受到的歧視等，種種不友善因子，形成多重歧視；原住民身心障礙的婦女的處境更是艱難。各種現況都反映出必須建立原住民族障礙者專有的制度性保障，並給予尊重，以及強化其社會、公民、教育、工作等基本權利。
82. 與原住民族障礙者權利保障直接相關的政府部會，應屬衛生福利部與原住民族委員會；然而，這兩個部會都未設有相關專門人員。這次的國家報告中也未針對原住民族障礙者說明現況，反映出國家政策及制度並未考量到原住民族障礙者的特殊需求。行政院身心障礙者權益推動小組，其委員組成既沒有原住民族委員會代表，亦無原住民族團體代表；原住民身者所面臨的挑戰和特殊需求，難以在該小組中反映、討論。
83. 衛生福利部從 2014 年才開始針對具備原住民族身分的障礙者，按類別及年齡別進行統計，與全國統計資料比較，發現障礙別的分佈中，原住民肢體障礙者與智能障礙者佔所有障礙別的分佈稍高於全國，而原住民慢性精神病患者則明顯較低。然而，此統計數據是依照各縣市政府所提報之領有身心障礙證明，且有表明原住民身分者進行統計，是否有與實際狀況的落差？而與全國障礙別分布的差距，是否是因為原住民族在文化、經濟、政治、社會等面向的特殊性所造成？都需要更進一步的研究與調查。
84. 造成原住民族障礙的原因應受到特別關注，如：高風險工作環境職災造成的肢體障礙、或者社會適應及歷史殖民造成的心理創傷，都應該予以探究並避免。並且對於生活在原鄉或都會的原住民障礙者皆應一同受到保護。特別是在都市的原住民障礙者，因為離開了原鄉的人際關係網絡，在都市中感受到的孤立不安以及外在生活環境的壓力，更顯脆弱。原住民族因為土地流失、現代化的影響，面臨各種適應上的許多困難，輟學率、失業率、酗酒、自殺率皆高於非原住民族，目前的心理諮商及身心科，並沒有辦法針對原住民族生活適應上的困難給予需要的協助。國家制度與政策也忽略原住民族在心理照護上的特殊性，給予制度性保障。
85. 障礙鑑定制度並沒有考量到文化及語言的落差造成的認知不同，許多原住民障礙學童被鑑定出「學習障礙」、「發展遲緩」和「過動症」，事實上可能只是社會結構的差異(如隔代教養、主流教育落差)造成而已，因此鑑定制度的各項指標，也應考量到接受鑑定者的文化差異。2013 年政府雖制定《身心障礙及資賦優異學生鑑定辦法》第 10 條，規定學習障礙應排除文化刺激不足、教學不當等環境因素所直接造成之結果。然而根據教育部特殊教育通報網，原住民特殊學童的比例高於非原住民特殊學童。許多原住民族學童被鑑定為「學習障礙」、「發展遲緩」和「過動症」，事實上可能只是社會結構或文化、語言差異，如：受祖父母隔代教養的影響，族語文法與中

文法差異、主流教育與族群世界觀的落差所造成。再加上，現在原住民地區的特殊教育師資嚴重缺乏，許多學習落後的原住民學生被普通教師草率貼上疑似學習障礙的標籤符號，也因此造成學生身心受到影響。我們強烈建議原住民特殊生的鑑定需要家長、普通班教師與特教教師的共同合作，以減少鑑定過程中的文化偏見。

## 國際合作與發展援助對原住民族的負面影響

86. 外交部於從事國際合作與發展援助工作時，是否對他國的原住民族產生任何衝擊甚至是負面影響？而在進行外交工作時，是否有本欲藉由原住民族文化呈現，突顯臺灣特色，卻錯誤詮釋原住民族文化，反而造成原住民族刻板印象，甚至強化歧視？如外交部推動之青年大使，歷年來皆有團隊於與他國交流期間，於國際場合將原住民族歌舞作為表演，或在外館國定假日慶祝活動上，請人表演原住民族舞蹈，卻在服裝、舞蹈和歌曲上錯誤百出，營造錯誤形象、傳遞錯誤訊息，造成對原住民族的傷害。外交部應提出具體措施，強化外交人員和相關國際計畫人員對原住民族文化之認識與尊重。

## 第 5 條 各項權利的保障措施

### 平等近用司法

#### 原住民族的司法人權

87. 回應 ICERD 國家報告第 102 段，《刑事訴訟法》第 31 條第 5 項明文規定：「被告或犯罪嫌疑人因精神障礙或其他心智缺陷無法為完全之陳述或具原住民身分者，於偵查中未經選任辯護人，檢察官、司法警察官或司法警察應通知依法設立之法律扶助機構指派律師到場為其辯護。但經被告或犯罪嫌疑人主動請求立即訊問或詢問，或等候律師逾四小時未到場者，得逕行訊問或詢問。」法律明文賦予原住民族人申請免費律師陪同權利，但在過往資料顯示，絕大多數族人卻自願放棄這項權利，且大部分出現在警局陪偵階段。
88. 根據法律扶助基金會資料顯示，自 2012 年 7 月 15 日起開辦「原住民檢警偵訊律師陪同到場專案」至 2015 年 12 月 31 日止，共有 25,113 件符合該專案之案件，然而實際有派遣律師陪同的案件僅有 3,401 件，其中竟有 21,060 件的族人自願放棄律師陪同偵訊的權利，放棄比率高達 83.86%。其中原因為何？相關部會應就此進行調查並確實改善。
89. 另，即便《刑事訴訟法》第 31 條明文規定給予原住民有受律師義務辯護之權利，然而現實上卻出現檢察官以「簡易判決處刑」方式規避律師陪同，<sup>32</sup>以 2015 年花蓮、台

---

32 所謂簡易判決處刑制度，乃被告自己承認犯罪，或法院認為依現存的證據可認定被告犯罪，而被告所犯為一定的輕罪，在法院可以宣告緩刑、或六個月以下得易科罰金之有期徒刑或拘役之情形下，由檢察官聲請或法官依職權作出簡易判決處刑。由於法院依檢察官申請簡易判決處刑時，並不需進行言詞辯論程序，也因此導致即便族人有違反槍砲、野生動物等傳統慣習與國家法治衝突的案件，也無法藉由律師進行無罪抗辯。

東地區為例，竟有高達 2,495 件簡易判決處刑案例。原住民依據其族群傳統慣習而遭警方移送，這些移送事實都有法院相關無罪判決的前提下，而檢察官卻逕自以簡易判決處刑方式處理，是否妥適？相關部會亦應就此進行調查並確實改善。

## 司法通譯

90. 根據公政公約第 14 條第 3 項規定、以及人權事務委員會在第 32 號意見書，刑事被告此一獲得司法通譯的權利，涉及刑事訴訟中公平和權利平等原則的落實，不僅適用於所有刑事案件階段，並且也適用於涉及刑事犯罪的外國人。
91. 然而，近年外籍人士入境的人數快速增加，隨之而來的外國人涉及刑事案件，司法體系是否提供充分的通譯協助，使外國人可以迅速知曉被控罪名、案由以及詳細了解法院審理情形，即涉及我國政府是否提供此類外國人作為被告應享有的最低限度保障。舉例而言，在喧騰一時的 2013 年「特宏興號」印尼漁工殺人案中，9 名印尼籍被告接受地檢署偵查時，檢察官指定一名印尼籍外配協助擔任翻譯，就出現不了解案情、法律用語掌握度不高的情形；案件起訴後，法院同時在法庭內訊問 8 名被告，卻指派 1 位馬來西亞籍的通譯，語言雖相近，但關鍵用詞是否能準確傳達予被告理解，即有疑義。而在法庭審理過程中，審、檢、辯三方經常需要交談溝通，但通譯分身乏術，並無能力逐一傳達細節，也影響被告在庭參與、瞭解審判內容的權利。最嚴重的是，法院一開始只指派 1 名通譯，但被告眾多、案情複雜，很快就出現捉襟見肘、工作量無法負荷的情形，導致法院後來被迫增加一名通譯，一為主譯、一為輔譯，經過數次開庭的磨合後通譯傳達漸行順暢，但前半段審理程序被告的公平審判權利，已在不知覺中遭到侵犯，更突顯法院在收案開始審理時，完全未意識到通譯作為被告公平審判權利最低保障的基本觀念，居然還需要隨審判進行再逐步摸索調整，反映通譯一直被政府視為司法改革中較不重要的議題，並侵害外國人獲得公平審判的權利。
92. 此外，主管機關司法院與法務部近年雖然都有辦理通譯專業人才的訓練，並在各法院、各地檢署建置正職與特約通譯，但仍面臨人數與語言類別不足的嚴重問題。以法院部分為例，2021 年 1 月至 8 月各法院需要指派通譯協助的案件量將近 6,000 件，但司法院特約通譯只有 271 名，顯然通譯人力存有缺口，無法滿足現實需要，更遑論通譯有時間、能力預先準備、瞭解各案件的詳細內容。此一情況，也見諸於都會區以外通譯人力明顯不足的院檢，或當事人通曉語言較為少見、無法覓得適合通譯（例如阿拉伯語、俄語或土耳其語等）的案件，在院檢急需開庭、卻無通譯可以到場的狀況下，甚至曾發生辯護人身兼翻譯、或由被告自行帶同翻譯到場的情形，明顯違反法院組織法以及各訴訟法內規定通譯應有的中立、客觀性質。更嚴重的是，公政公約第 14 條第 3 項保障刑事被告獲得免費通譯協助的權利，應涵蓋從檢警偵查至審判的所有案件階段；由於許多偵查案件最後並不會進入檢察官或法院處理的階段，因此一般刑事案件的數量分布就有些類似金字塔形，必然以最底層的警察偵查階段案件數最為龐大。然而，法務部卻長期忽視偵查階段的通譯人力配置，許多臨時遭到逮捕的外國人被告，是在欠缺通譯翻譯的狀況下就在警察局內接受第一次偵訊，一旦案件前端的處理存有瑕疵，後段的法院審理就容易立於一個十分脆弱而不穩固的基礎上。

93. 最後，司法院與法務部針對通譯在訴訟案件中的使用，分別制定「法院通譯使用作業規定」及「檢察機關辦理刑事案件使用通譯應行注意事項」，但該等行政命令內容過於簡單，僅處理最基本的行政流程，對於更重要並影響外國人獲得通譯協助的公約權利落實的問題，例如院檢內正職與特約通譯的訓練方式，認證、評量與考核門檻，人力規劃與各法院轄區配置，以及酬勞、車馬費等同樣影響通譯表現的事項，都付之闕如，尚未建立一套可供依循的明確法規與辦理規範。
94. 此部分，政府不但應加強重視通譯的訓練與考核機制，甚至應考量制定專法、建立負責司法通譯培訓的專責單位或機構，以落實外國人在我國涉及刑事案件時，獲得通譯協助的基本公約權利。
95. 為保障公平審判，確立司法通譯的中立角色，依《法院通譯倫理規範》第8條「利益衝突或其他影響中立執行職務時應主動告知法院」、第10條「通譯不得接受請託關說或收受不正利益，並應避免與傳譯案件之當事人、證人、鑑定人或其他關係人有案件外之接觸」。刑事訴訟法第25條亦明文規定，法院通譯準用該法有關法官迴避的規定(第17條第6款)，即：曾為證人者應自行迴避，不得執行職務。然而，在實際案件中發現，通曉相同語言(多半來自相同國家)的司法通譯，不僅未避免案外接觸，更以「證人」身份指述案情，其在法庭外與當事人的私下對話成為法院判決有罪的依據。
96. 在法庭上身兼證人角色，使司法通譯跨過公領域要求中立的角色界線，令人擔憂司法通譯如何能「公正」執行職務。司法通譯與傳譯當事人的「案件外接觸」影響傳譯公正性，也直接違反「通譯迴避」的法律規定，尤其，目前台灣的法院通譯，除非案件被告人數眾多或重大刑事案件，法庭鮮少出現2位以上的通譯。在缺乏輔譯者角色以確保傳譯的正確性、確保通譯迴避前，公平審判恐難落實。

## 健全通譯制度

97. 我們認為政府應確實調查跨部會、各單位的不同種類翻譯服務需求，設立完整的各類傳譯案件處理標準機制、通譯人員勞動權益保障規範，並按照我國《兩公約施行法》第7條編列相關預算，<sup>33</sup>針對不同專業類型的通譯建立完整的培訓與檢定標準、傳譯服務品質評鑑，針對司法相關翻譯文件，則應有可再檢驗有無誤譯之制度，同時，也應明訂司法程序相關文件之書面翻譯預算，保障不通曉法院語言之人享有公正司法審判權益。
98. 我國各部會皆無統一明訂的法源基礎，可編列足夠預算培訓、提供與管理通譯服務，各部會亦未整合不同專業的通譯人才庫，<sup>34</sup>導致各部會、地方政府、警察機關、法律扶助系統等窗口，經常面臨通譯人力不足之困境，此外，因為中央缺乏完善的

---

33 《兩公約施行法》第7條 <http://ppt.cc/2XLAe><http://ppt.cc/2XLAe>

34 《刑事訴訟法》第99條：「被告為聾或啞或語言不通者，得用通譯，並得以文字訊問或命以文字陳述。」、《法院組織法》第98條：「訴訟當事人、證人、鑑定人及其他之人，如有不通曉國語者，由通譯傳譯之；」、「內政部入出國及移民署實施面談辦法》第6條：「申請人為聾、啞或語言不通者，入出國及移民署於面談時，得用通譯或以文字詢問並命以文字陳述。」、《內政部入出國及移民署收容事務大隊各收容所詢問受收容人作業規範》第8條：「受收容人為聾或啞或語言不通者，得用通譯人員協助，並得以文字詢問或命以文字陳述。」

<http://ppt.cc/2XLAe>



通譯制度，實務上常見以下問題：通譯服務酬金過低、通譯迴避規範 (lacking regulations on duty of recusal) 跟人身安全保障不足、通譯申請需求認定和申請流程皆模糊不清。

99. 如《公民與政治權利國際公約》第 9 條、第 13 條、第 14 條所示，<sup>35</sup>國家不得侵害人民身體自由、人身安全以及人民享有公正審判之權利，《公民與政治權利國際公約》第 32 號一般性意見也指出國家必須無償提供包括相關文件的口語或文字的翻譯。<sup>36</sup>因此，通譯之功能不僅止於保障被告訴訟防禦權，在醫療、戶政或其他層面也直接影響當事者之生命、自由、財產或人格權。我國缺乏完整通譯制度除了不符公約精神，亦違反現代法治國家正當法律程序原則。

## 庇護尋求者的法律扶助

100. 目前《法律扶助法》第 14 條規定可獲得法律扶助之外國人，主要限於合法入境之外國人、人口販運之被害人或因不可歸責於己之事由喪失居留權之外國人。<sup>37</sup>然對於非屬合法入境而尋求政治庇護者或難民等不具合法地位之外國人，依現行法規尚難以給予保護。
101. 我們建議：
- (1) 建議法扶會可依同條第 7 款，由法扶會董事會先行決議提供不具合法地位之外國人法律扶助。
  - (2) 主管機關司法院亦應支持並編列足夠預算予法扶會運用。

## 人身自由與安全

### 原住民族的監所人權

102. 2014 年 12 月一名患有躁鬱症的泰雅族受刑人林偉孝，在監獄中疑似遭受性騷擾並凌虐致死，<sup>38</sup>不但突顯出監獄中對於精神病患的管理與照護的問題，且恐有戒具使用不當之虞，而本案相關主管已受監察院彈劾，原住民族人在監獄中的人權狀況令人憂心，卻無任何資料得以得知原住民受刑人人權概況。因此，我們要求法務部矯正署調查並公告原住民族人在監服刑 (包含少年) 之人權狀況 (報告內容需包括：人數、族群別、性別、所犯案件等資料)。以及特別針對受刑人申訴事實是否有涉及遭種族歧視之情形加以了解。
103. 現有協助受刑人及非行少年重返社會的更生保護體系中，政府雖對於後續就業輔導、技職訓練試圖建立系統性的保障，但該制度並未注意原住民族社會結構上的特殊性。原住民更生人或者非行少年、虞犯其犯罪 (偏差) 行為與背後社會環境的關係通常被忽略，並未納入更生保護制度的考量中，若單純以現有之更生保護體系，恐

35 〈公民與政治權利國際公約〉第 9 條、第 13 條、第 14 條  
<http://ppt.cc/atBk8><http://ppt.cc/2XLAe>

36 〈公民與政治權利國際公約〉第 32 號一般性意見第 7 段  
<http://ppt.cc/EeqLY><http://ppt.cc/2XLAe>

37 《法律扶助法》，<https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030157>

38 精神病患受刑人林偉孝遭長期監禁違規房並違法施用戒具 49 次，最後被綑綁銬坐於走廊欄杆 5 個多小時而窒息死亡。

難使其返回校園、一般社會甚至是原住民母體文化，其面臨社會對原住民族及更生人之雙重歧視使之邊緣化，陷入重蹈覆轍的惡性循環。我們建議法務部應建立一具有文化敏感度，將部落、社區及原住民相關團體納入更生保護系統之一環，以實現修復式正義，修復當事人與社會群體關係的精神。

### 進行人體研究計畫是否取得原住民族的同意

104. 關於人體研究計畫雖然《人體研究法》第 15 條已明確規範以研究原住民族為目的者，應諮詢、取得各該住民族之同意，但部份學術研究人員對原住民族的集體同意權仍缺乏認識，導致在並未經過族群集體同意的過程，即逕自認定其具有合法採取原住民族生物檢體建置基因資料庫之權力。典型案例為「臺灣人體生物資料庫倫理委員會」於 2014 年第 3 次會議中，同意開放原住民族收案，並於 2015 年開始至原住民族部落/社區協調檢體收集之相關事宜。
105. 原住民族委員會與衛生福利部於 2015 年 12 月 31 日會銜發佈《人體研究計畫諮詢取得原住民族同意及約定商業利益及其應用辦法》、2016 年 1 月 1 日開始施行，並於 2017 年修正部分條文。查看原住民族委員會之「人體研究計畫諮詢取得原住民族同意推動計畫」專管網頁，至 2023 年持續進行推廣作業與研究案申請審理作業。然，ICERD 國家報告並未就此推動計畫進行說明，民間團體無從追蹤與了解實際執行情況。。

### 原住民族的災後遷村

106. 《憲法增修條文》第十條明定「尊重原住民族意願」原則，《原住民族基法》第 24、26 與 28 條亦有「符合原住民族特殊性」之規定。政府曾在經社文公約初次國家報告第 4 段指出「中華民國對於原住民族之地位及政治參與、教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業已逐步給予保障扶助並促進發展。」又於第 9 段闡明「原住民災後重建時，在受災區域推動『特定區域劃定』(亦稱危險區域)或安置原住民族用地，事涉原住民賴以為生的傳統區域或未來生計，應先經過部落議會或部落決策機制同意，以尊重部落內部多元不同聲音。許多原住民在剝削中求生存，又要如何落實他(她)們的自決權。政府通過的原住民族相關法律既已認同原住民應享有自決權，就要確實達成這個目標。」而本次 ICERD 國家報告未提到災後重建相關段落。現實情況是，這些強調原住民族文化內涵與保障原住民族災害防救、組織設立及遷村機制等法規實際上並沒有實現，也無從執行及展現在國家法規及災害防救系統中。因為國家缺少對原住民族「對等參與機制」的深入了解，也未了解原住民族災害傳統知識(例如：原住民傳統選址、傳統決策及協商機制)、部落災害空間等調查資料(目前僅有原住民部落的基礎調查工作)，使得原住民族族群間的決策機制和傳統選址知識無法被看見；現有災害防救規劃、組織設立過程皆未納入原住民族觀點，以致防救體系無法有效落實原住民族的需求及觀點。
107. 《原住民族基本法》第 25 條規定「政府應建立原住民族地區天然災害防護及善後制度，並劃設天然災害防護優先區，保障原住民族生命財產安全。」由此可知，國家法案不但缺少原住民族專家、族群代表直接參與的機制，也未提出具原住民族共識的善後制度。此外，對於劃設天然防護區，國家邀請對象僅限中央政府機關層級(國

家災害防救科技中心、原住民族委員會)，而未涵蓋原住民專家及族人代表，限制參與諮商的對象。

108. 上述限制影響了原住民族災後互助、遷村決策機制，更導致災後文化權的侵害。例如，2009 年莫拉克颱風造成許多原住民部落被迫遷離原居地，造成族人在生活適應及文化傳承上面臨嚴重挑戰。究其根本為國家在遷村決策過程中未充分尊重、傾聽、納入原住民族傳統知識，甚至忽視原住民族本身的傳統決策機制 (包括選址、決策及協商等機制)，因而造成部落內部嚴重分歧及身心靈復原的脆弱。對此，國家災害防救科技中心也有任何反省，甚至在多次修法過程後，仍未納入原住民族災害知識、傳統決策機制，甚至連最基礎的調查研究工作都未曾展開。
109. 綜上所述，建議國家針對原住民族災難知識、傳統選址、決策與協商機制進行調查；建議針對原鄉建立在地災害互助系統、落實各部落傳統決策制度，並尊重原住民族意願規劃，吸納其參與國家災害防救中心研究計畫。此外，國家亦應針對《原住民族基本法》第 25 條進行與原住民族的各族群諮商與修訂，並增訂培育國家級原住民災害防救、氣候變遷研究等專業人才，充分參與在國家災害防救中心的核心角色。

## 外國人收容

110. 內政部、陸委會、以及司法院等政府機關，因應大法官解釋文以及兩公約國際審查之總結意見，分別修正了《入出國及移民法》(Immigration Act)、《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》(Act Governing Relations between the People of the Taiwan Area and the Mainland Area)、以及《提審法》(Habeas Corpus Act)，對此應予以肯定。前兩項法律修正案，讓相關限制外國人人身自由之收容處分，必須符應於法官保留原則。至於司法院的《提審法》修正案，更進一步讓非刑事的限制人身自由，可以透過提審之聲請，獲得司法審理的機會。但根據民間人權團體就提審法上路後的提審案件之整理分析，<sup>39</sup>發現很多法院還是只願意審查程序合法性，而拒絕從實質面審查收容的必要性，並不符合兩公約審查委員會「法院必須有權力決定拘禁是否合法」之建議。
111. 大法官第 708 號解釋出爐之後，《入出國及移民法》修法將收容天數下降為收容天數 15 天，如 15 天後仍無法遣返，得向法官申請續予收容，最長不得超過 45 天，如仍無法遣返，得再延長收容 40 天，總天數不得超過 100 天，並提供有異議的被收容人可申請「提審」。<sup>40</sup>
112. 因應司法院釋字第 708 號及第 710 號解釋意旨，於 2015 年 2 月 5 日修正施行之行政訴訟法增訂第 4 章收容聲請事件程序，規範收容聲請事件之種類、管轄法院及審理程序等事項，並賦予當事人或親友可以聲請異議，向法院要求提審。但根據我們統計提審案件的結果，實際上因此而被釋放的只有 6.3%，提審大多只做法律審，不做事實審查，而未考量當事人是否真有「收容」之必要。移民法第 38 條即指出唯有當「不收容即無法遣返」之個案，才能「暫予收容」，「收容」是否作為「最後手段」

39 請見 2015 年 1 月 6 日的新聞稿：「見不到法官的新提審法？真戲假作的司法院？提審新制檢討記者會」，連結網址：<https://www.jrf.org.tw/articles/68>

40 《入出國及移民法》第 38-4 條。

應納入法院提審之考量。

113. 所有尋求庇護者因「非法入境」或「逾期停留」，而被關在外國人收容所時，皆未獲得任何「法律扶助」，由於「法律扶助法」明文規定只協助「合法入境及合法居留」之外國人，導致所有「非法入境」或「逾期停留」的「尋求庇護者」，並未獲得任何法律扶助，加上本國尚未通過「難民法」，因此將所有「尋求庇護者」僅視為「非法移民」看待，而未提供相關法律協助。

## 中華人民共和國人民

114. 台灣 2013 兩公約結論性意見第 62 點及大法官第 710 號解釋，皆認為中華人民共和國人民被收容天數無上限，被收容亦無申訴機會，明顯與其他國籍人民有差別待遇。因而《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》亦進行修法，收容總天數上限不得超過 150 天，仍與對待其他國家的人民有差異。
115. 由於台灣與中國的遣返船班一年只有三班，甚至有時減少為一年只有二班，經常因此延長遣返時程，增加收容天數，為確保中華人民共和國人民被收容天數與其他國籍人民一致，陸委會應加強與中國政府進行協調。
116. 超過收容天數或無收容必要之外國人，移民署亦應積極與民間團體合作，提供具保責付或替代安置場所。

## 政治參與

### 原住民族參政權之保障

117. 本國憲法雖保障原住民族立委席次，但在選舉制度上卻有許多荒謬限制造成實質的參政權不平等，嚴重違反《公民與政治權利國際公約》第 25 條第 1、2 項中「不受無理限制、平等」等原則，以下幾點分別說明。
118. 山原/平原劃分，且依身分而非空間或族別，其代表性十分具有疑慮：山原/平原的劃分係延續日本時期為統治管理方便而做出的地理區域劃分，並無人類學或民族學上的分類依據，也未有本國原住民族自我認同之依據。國民政府來台後，沿用此劃分，並將其從「空間劃分」轉變而為「身分劃分」。也就是說，國民政府接收臺灣後曾進行戶口統計，當時居住在山地地區的原住民族擁有山地原住民「身分」，並且此身分不再因為遷徙而改變，並傳承給子女，造成的結果是，已移居都會區的山地原住民及其後代，雖已離開所謂山地原住民的「地理空間」，但選舉時仍然被歸類為山地原住民「身分」，但此一「身分」卻沒有實質的族群差異代表性。
119. 原住民立委選舉選區過大造成實質上的參與限制：目前的 6 席原住民立委的選區範圍均為全國，而在臺灣所有選舉中唯一選區範圍是全國的只有正副總統選舉。在參選的成本上，與其他一般的區域立委選舉相差過大，造成隱形的參選門檻，以及優勢政黨候選人長期壟斷席次。而與正副總統選舉更大的差異是，正副總統選舉雖是全國選區，但在選區範圍內所有選舉人均為其潛在選民，但原住民立委選舉不但要先在眾多選舉人中找出原住民身分者、還要從原住民身分者中找出山原或平原身分者，造成的結果是，現任者優勢過大，不論是在媒體曝光率、還是在掌握特定選民名單方面，挑戰者幾乎難以翻轉，以至於既使有選舉制度，但選出者幾乎是連任再

連任錯誤!找不到參照來源。

120. 原住民身分之選舉人一般公民權被剝奪：目前臺灣的立法委員選舉，雖透過憲法保障原住民立委席次，但規定具原住民身分者僅能投給原住民席次之立法委員，此一制度設計猶如隔離政策，讓非原住民的立法委員幾乎對於原住民族事務陌生且忽視，族群之間隔閡難以打破，整體而言，致使原住民族各項議題及權利事務長期被主流社會邊緣化。
121. 實質上有非秘密投票之疑慮：因為原住民立委選區範圍為全國，但本國原住民人口僅占全國人口 2%，除了原鄉地區極少數幾個都會區原住民人口較為集中外，其餘地區每個投票所的原住民選舉人經常是個位數，甚至有些投票所僅有一位原住民選舉人，因此，在原住民的選舉中，選舉人的投票結果非常容易被掌握而造成非秘密投票之疑慮，嚴重違反《公民與政治權利國際公約》第 25 條第 2 項中所要求之「選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現」。
122. 基於上述情況，我們強烈要求政府應按照兩公約之原則重新規畫原住民族立委選舉之設計，增強選出者之代表性(族群或地域)、消除因制度設計不當造成之隱性門檻及限制；此外，應優先讓原住民選舉人實施通訊投票以保障實質的秘密投票行為，且在保障原住民族權利同時，不應剝奪一般公民權利。

## 原住民特考及國家考試科目內容

123. 根國家舉辦原住民族特考之目的，不應僅是保障原住民族的就業權益，<sup>41</sup>而應回歸原住民族的特殊政治地位之基礎，以推動原住民參與原住民族公共事務作為首要目標。2005 年《原住民族基本法》頒布施行以來，與原住民族權利相關已有多項立法或修正，國家行政體系中的原住民族事務也更為複雜和精細。執行國家行政中與原住民族公共事務相關的公職人員(譬如林務局)，需要對原住民族文化及知識體系有一定程度的了解，考試院考選部在原住民族內部的文官選制上，也應該因應國家法律的變化，重新盤點目前原住民族公職考試之科目，新增必要的科目或調整考科內容，<sup>42</sup>使考試的知識與技能達到考用合一的效果。

## 原住民族諮商同意權

124. 關於原住民族諮商同意權，ICERD 國家報告僅於第 196 段稍微提及。2016 年 1 月，台灣政府公告了「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」(後簡稱諮商同意辦法)從名稱看來，似乎有符合聯合國《原住民族權利宣言》中揭示的 FPIC 原則，但實質內容卻出現許多問題。
125. 第一，該辦法僅規範原住民族及部落如何同意、完全沒有對於開發單位及政府確實諮商的程序要求。對於部落成員的認定，是以政府行政體系的戶籍登記及身分認定

41 《公務人員考試法》第 6 條第 2 項：「為因應特殊性質機關之需要及保障身心障礙者、原住民族之就業權益，得比照前項考試之等級舉行一、二、三、四、五等之特種考試，除本法另有規定者外，及格人員於服務六年內，不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。其轉調限制六年之分配，依申請舉辦考試機關性質、所屬機關範圍及相關任用法規規定，於各該特種考試規則中定之。」

42 舉例而言，2008 年《專利法》頒布施行後，國家公職考試將智慧財產行政獨立出來做為專業考科，以回應伴隨法案通過而新增的行政工作需求。

來決定誰可以參與同意權行使，且是以家戶為單位，而非回歸族群本身認定其自身成員。

126. 第二，部落被要求成立「符合政府規範形式的」部落會議，始可成為諮商同意的主體。但問題是，本辦法中對於部落會議的架構規範，並不符合多數台灣原住民族部落傳統社會組織的架構及機制，而造成疊床架屋的結果。
127. 第三，同意權的行使以單純但暴力的投票多數決，缺乏符合各族群傳統議決溝通過程被實踐的可能性，造成部落族人只能在支持 / 反對的二元對立情況下被迫做出選擇，而內部撕裂衝突。
128. 第四，程序中，若部落不願意召開同意權行使的會議，公部門竟然可以凌駕部落代為召開，以政府行政體系凌駕部落主體性，嚴重侵害原住民族及部落的集體權行使。
129. 以 2019 年受到極大關注的台東卑南族卡大地布部落的光電開發 BOT 案為例，該部落有許多因為求學或工作因素而設籍都會區的成員無法參與投票，而具有投票資格的家戶中有許多非卡大地布部落的卑南族成員，他們取得投票資格的原因，只因為他們的戶籍登記在此且具有原住民族身分，這是極其荒謬的。
130. 而在本案中，因為部落會議認為程序有爭議、未充分與部落諮商，而拒絕召開同意權行使會議。然而，台東市公所逕行代為召開並舉行投票，最後通過了本案的開發，但同意 / 反對的票數差距是 187:173，僅僅 14 票之差，而這個票數差距，甚至小於「委託票數」，造成部落內部的撕裂對立。
131. 另外一個問題是，在救濟途徑部分，即便可以透過行政訴訟來體現，但曠日廢時，等到法院判決，相關開發案可能也早已開發完成，侵害也變成具體事實，無法改變，台灣過去就已有像台東杉原美麗灣渡假村 BOT 案的前車之鑑，不應該再重蹈覆轍。
132. 並且十分明顯的，當前這套缺失的諮商同意辦法，並無法回應兩公約審查委員會對台灣政府的提醒「強烈建議政府應立即與原住民族共同制定有效的機制，在影響原住民族的開發計畫與方案上，尋求其自由、事前且知情下的同意，以確保該等計畫與方案不會侵害原住民族的權益，並在該等權益侵害已發生的情形，提供有效救濟途徑。該機制應該遵循聯合國原住民族權利宣言及其他國際標準。」<sup>43</sup>應被盡速修正，停止對於原住民族及部落的權利侵害。
133. 過去數年間，原住民族的同意權和決策參與保障仍然沒有明顯改善。在大多數公、私部門的開發、研究、管制及土地利用計畫中，原住民族僅能被動地透過「部落會議」做成同意與否的決議，而鮮少能在事前即參與計畫的討論和擬定過程。此外，即使原民會於 2016 年 1 月依據《原住民族基本法》第 21 條、第 22 條與第 31 條等規定頒布《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》，該辦法的內容卻與原住民族社會現況脫鉤，限制了原住民族自主討論、決策以及行使同意權之方式。
134. 例如，《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》第 2 條要求部落成員必須將戶籍設籍在部落，而非由部落自行定義成員資格，這項規定侵害了外出工作、就學的原住民

---

43 2017 年兩公約第二次國家報告國際審查結論性意見與建議，第 28 點：

<https://www.humanrights.moj.gov.tw/17725/17733/17745/17755/17756/23434/post>。

- 參與部落決策及發展的權利。該辦法第5條明定「部落會議」為部落最高權力機構，第11條更規定：「部落會議之召集、決議及部落幹部所為決定之程序或方法違反本辦法規定或部落章程者，無效。」這些效力強大的條文，迫使原住民各族、各部落拋棄傳統上多元的內部決策與管理模式，只能採取政府認定的會議方式，嚴重限制了原住民族的自決權，明顯違反《聯合國原住民族權利宣言》第4條與第18條之規定。
135. 原住民族的自治權能，傳統上是在各族、各部落的規範體系內形成多元的自我決策與管理模式。2015年12月，立法院通過《原住民族基本法》第2-1條的修法，明定：「為促進原住民族部落健全自主發展，部落應設部落會議。部落經中央原住民族主管機關核定者，為公法人。」此條文試圖以現代國家的法律機制賦予部落法律上的主體地位，進而以「部落公法人」的形式歸還原住民族固有的自決、自治權能，然而政府部門後續的實質作為仍有待檢驗。<sup>44</sup>
136. 綜上所述，在諮商同意權的法制化過程中，如果只是便宜行事的套用目前的官僚體制邏輯，那是對於原住民族權利的再度架空與扭曲。如何設計出一套有效、可執行、並充分尊重部落及族群差異的架構，雖然不是一件非常容易的事情，但也非無法達成。重要的是，這個仍以漢人邏輯運行的政府，如何跳脫殖民思維，真正以對等的方式看待原住民族權利的落實，那將不是排除限縮非原住民在這塊土地上的生存，反而是用更接近這塊土地的經驗和智慧，邁向更加平等、且共存共榮的未來。
137. 我們呼籲：
- (1) 各級政府單位在原住民族地區執行或監督各項開發、研究、管制及土地利用計畫時，應積極維護當地原住民族完整參與計畫內容規劃、評估及執行的權利，以積極實現自決權的保障。
  - (2) 政府的決策除了必須落實《原住民族基本法》第21條等條文規定以外，也應遵循《聯合國原住民族權利宣言》取得原住民族「自由、事先、知情之同意」(free, prior, informed consent)的原則，且過程中應確保原住民族全面、有效的參與(full and effective participation)。
  - (3) 原民會依據《原住民族基本法》第2-1條訂定部落公法人組織設置辦法時，應確保其規範具有相當的彈性和自由，避免法律條文對部落單一、刻板的想像，限縮部落既有的自主性。現有的《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》，也應根據相同的標準進行修正。

### 有關原住民族傳統領域劃設

138. 首先我們必須說明，當前所有台灣法律中，唯一依附在傳統領域所延伸的權利項目，僅僅只有「諮商同意權」，其規範在《原住民族基本法》第21條，<sup>45</sup>傳統領域內涉及土地開發、資源利用、生態保育、及學術研究四個項目，必須諮商、取得在地原住民族及關係部落的同意或參與，並且原住民族得分享其利益。這與土地返還毫無關係，也並不會變動現行土地持有的公部門或私人之土地所有權。
139. 政府不斷宣稱他們做了許多的努力，但最嚴重的問題是，2017年公告的《原住民族

<sup>44</sup> 請參閱林淑雅，2016，〈原住民族同意權與部落公法人〉。文章發表於第六屆原住民族傳統習慣規範與國家法治研討會，2016年5月1日。

<sup>45</sup> 法規連結：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=D0130003&flno=21>

土地或部落範圍土地劃設辦法》中，曲解了傳統領域的定義，將原住民族傳統領域排除了私有土地，也就是說，即便完成了傳統領域劃設，但對於傳統領域範圍內早已流失至私人手裡的土地，在地原住民族連諮商同意權都喪失。這樣的行政規則，完全逾越了母法之授權，對於原住民族的傳統領域權利造成十分嚴重的侵害。

140. 另外，該辦法預告之時，就已經有無數次的原民團體抗議、陳情，但行政院及主管機關原住民族委員會仍一意孤行不願修正相關錯誤解釋。甚至，自 2017 年 2 月，辦法正式公告之後，便有原住民族運動者於總統府前紮營抗議，過程中不斷被警方騷擾、驅趕，最後只能在鄰近公園當中持續的游擊戰，超過三年的時間，仍未得到政府的正面回應。
141. 並且，在該辦法公告後，即有許多大型開發案例，透過各種方式，迴避在地原住民族諮商同意權的行使。舉例來說，位於台東阿美族都蘭部落傳統領域範圍內的 ATT 集團開發案，透過收購私人土地的方式，取得全區開發範圍不含公有土地而不必進行諮商同意程序的做法，造成在地強烈的反彈。
142. 另外，位於台東阿美族加路蘭部落及荊桐部落傳統領域的「黃金海渡假村開發案」，本來有近半的開發範圍為公有土地，理應按照《原基法》規定，取得部落同意，但在開發案成案送進審查後，範圍內的公有土地全數價購給財團，形成「雖然位在傳統領域範圍，但全區屬私有土地」的情況，按照目前受錯誤限制的法規，便不再需要行使在地原住民族的知情同意權。
143. 不論是從法律解釋層面、乃至實質案例，在在顯示當前的《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》中，對於傳統領域的曲解和權利行使限制，已嚴重侵害原住民族的空間主權，政府不可忽視此一持續發生對於原住民族權利侵害的事實，應盡速修正相關錯誤。
144. 政府一再重複各項公、私部門開發計畫都會遵守《原住民族基本法》第 21 條的原住民族事先自由知情同意權，以落實對原住民族土地權利的保障。然而，關鍵是原住民族土地中的「傳統領域」如何認定、由誰認定？為了解決邵族向山 BOT 案等類似爭議，行政院在 2013 年 8 月 1 日召開的專案會議中，竟由政務委員與法務部共同做出決議，表示原住民族傳統領域須依法劃定公告後才能視作《原住民族基本法》第 21 條之適用範圍，政府對傳統領域的定調就此引發一連串土地糾紛。<sup>46</sup>
145. 「傳統領域權」(Native Title)一詞的意涵，是來自於對原住民族與土地連結關係的理解，並以文化多元的角度卸除來自官方、漢人或科學的觀點，肯認原住民族能夠以祖傳的知識論觀點重塑不同於國家、殖民力量及政策介入前的人地關係。<sup>47</sup>2005 年《原住民族基本法》公布施行後，國家一方面肯認原住民族的傳統領域權，另一方

---

46 邵族向山 BOT 案爭議：由交通部主辦，授權日月潭國家風景區管理處依促參法執行「日月潭向山觀光旅館 BOT 案」完成招商作業，於 2009 年 1 月舉行簽約典禮，由日管處與仲成大飯店股份有限公司簽署契約，正式對外宣示本案完成招商作業，此過程並未依據《原住民族基本法》第 21 條取得當地原住民族邵族之同意。2012 年 11 月日月潭邵族人北上立法院高喊還我水沙連，針對日月潭國家風景區管理處向山纜車站以及向山觀光旅館 BOT 開發案環評，表達抗議。

47 羅永清，2007，〈臺灣原住民族傳統領域土地調查數位化方法的實踐與應用〉。《臺灣原住民族圖書資訊中心電子報》第三期，網址：

<http://epaper.ntu.edu.tw/view.php?listid=134&id=4005>。



面卻又以「官方認定」作為權利訴求基礎，其間的矛盾不證自明。

146. 在行政實務上，原民會於 2002 年起委託學術機構進行傳統領域調查，截至 2005 年為止，便獲得 7,684 個傳統地名、3,219 個地名故事及 43 個鄉鎮的資料彙整。<sup>48</sup>此後經過原民團體及族人多次要求，終於在 2013 年 4 月將歷年調查成果建置於網站中。然而，原民會在所有相關會議中僅以「週知」一詞要求開發單位或主管機關遵守相關規定，特意規避「公告」之法律效力之意義，其考量或困難何在，在本次國家報告中沒有任何說明。
147. 為了回應現實中原住民族所面對的困境，我們呼籲：政府應提出積極作為，儘速「公告」原住民族傳統領域之範圍，並要求各機關及民間開發單位確實遵守《原住民族基本法》第 21 條之規定。同時，我們也強烈要求政府應儘速盤點並公布各項與《原住民族基本法》及兩公約條文牴觸之現行法規，並即刻推動修法，避免原住民族權利因國家法律體系之紊亂，而無法受到有效且全面的保障。

### 核廢料與原住民族權利

148. 經濟部曾表示已開始進行核廢料貯存場選址公投溝通工作，未來進行公投時將有 50% 以上居民同意，或採用部落會議或其他方式徵得原住民族同意。然而，這樣的敘述太過簡略，也未說明確切的落實方案。
149. 在原民會 2013 年 8 月 28 日、11 月 6 日兩度召開的會議中，原民會、原民團體及受影響部落代表明確提出以下建議：依據《原住民族基本法》第 31 條的規定，公投範圍應以貯存場址影響範圍為基礎、原住民鄉同意設置門檻應高於三分之二、貯存場選址不應成為蘭嶼核廢料遷出的前提……等等。但幾年過去，仍不見經濟部將上述建議轉化為實質政策，更無從得知實際執行狀況。
150. 尤其，有關台電公司應立即將核廢料從蘭嶼遷出的訴求，至今不僅沒有任何動作，經濟部也承認遷出有困難。<sup>49</sup>由法務部所提供的 2015 年 10 月 22 日兩公約第二次定期報告第 2 輪第 8 場審查會議資料第 5 頁第 5 點甚至指出：台電公司與蘭嶼鄉公所已於 2015 年 4 月 17 日完成蘭嶼儲存場之土地續租作業，此一續租符合公共利益。這些敘述明顯背離原住民族的期待，也與原民會公聽會所作出的建議不符。該段落最終並未納入國家針對結論性意見與建議的報告中，明顯有規避意圖。<sup>50</sup>
151. 核廢料儲存之爭議，不只在於公投的門檻和規定，也需要探究 1980 年代以來蘭嶼被指定為核廢料貯存場的政策決定背景。當初將核廢料放置於蘭嶼時，並未取得蘭嶼達悟族人自由、事先、知情的同意，這項歷史不正義且明顯違反自決權原則的事實，卻從來沒有在國家報告中有任何相關敘述。
152. 此外，依據 2005 年原能會頒佈的《高放射性廢棄物最終處置及其設施安全管理規

48 來源：官大偉、林益仁，2008，〈什麼傳統？誰的領域？從泰雅族馬里光流域傳統領域調查經驗談空間知識的轉譯〉。《考古人類學刊》69: 109-141。引自第 121 頁。

49 請參考新頭殼的報導：〈跳票！經濟部：2016 遷移蘭嶼核廢料有困難〉，2016 年 2 月 19 日。網址：<http://newtalk.tw/news/view/2016-02-19/70327>。

50 該段落最後並未納入國家報告，原文如下：「遷移蘭嶼貯存場為政府政策，惟在完成低放射性廢棄物最終處置設施前，蘭嶼貯存場之持續運作與續租土地，確有必要與蘭嶼地方維持良好互動，台電公司與蘭嶼鄉公所業於 2015 年 4 月 17 日完成蘭嶼貯存場之土地續租作業，除避免引發鄉民抗爭活動外，亦符合公共利益。」

則》<sup>51</sup>及2010年台電公司提出的「我國用過核子燃料最終處置技術可行性評估報告」<sup>52</sup>，政府將於2018年至2028年間依據上述管理規則評選、核定高階核廢料的貯存場址。在進行各候選場址調查與評估的過程中，台電卻多次違反《原住民族基本法》第21條之規範，在未經在地部落同意下，逕自於花蓮秀林、宜蘭南澳地區進行鑽井研究等地質地層岩盤調查，原能會甚至與科技部合作在秀林與南澳交界的「146地區」進行「地下坑道實驗室原子能科技計劃」，研究芬蘭安卡羅 (Onkalo) 的坑道實驗，意圖設計成未來連接到高階核廢料處置場的通道。經在地族人等多次抗爭，經濟部與原能會仍拒絕公布完整資訊並合法取得部落對這項研究的同意。

153. 以上是2013年兩公約初次國家審查後與核廢料處置相關議題的後續發展。經過多次提醒後，上述爭議事項的辦理情形和資料，仍然沒有納入第二次兩公約國家報告和消除一切形式種族歧視公約初次國家報告之中，我們要求政府對此提出完整、具體的說明，並明確回應原民團體及受影響部落長期以來的訴求。

### 原住民保留地的增劃編

154. 關於原住民保留地的增劃編，花蓮縣豐濱鄉石梯坪土地爭議僅為相關案例之一，而非單一個案。相關部會應闡明：原住民保留地自提出申請至核准期間這段空窗期的具體權利保障措施，以及在此空窗期中土地如遭徵收或強佔的處置方式和救濟措施。

155. 事務上，從2007年「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」開辦以來，截至2014年為止僅9.2%申請案件成功取得土地，族人在申請增劃編程序中遇到的障礙和挑戰，也衍生了許多糾紛案例。<sup>53</sup>

156. 申請增劃編原住民保留地的程序存在許多矛盾。歷史上，多數原住民族土地是在日本殖民統治時期遭到國家暴力強制佔有及分配，1945年起接著被中華民國的政府機關或是國營企業所繼受。如今，當族人申請取回祖先的土地時，他們必須自行蒐集、提出各類土地利用證明資料，經過鄉公所、縣市政府、原民會層層審查，最後提請土地管理機關表示意見，才能決定是否核准申請。然而，作為長期既得利益者的土地管理機關(公產機關)，面對可能流失土地時，自然常與族人產生對立和矛盾，或者拒絕辦理、或者甚至回過頭向族人提告。<sup>54</sup>

157. 一方面，原住民族世代使用祖先流傳之土地，卻因為政府採取西方財產權概念，並以地籍簿冊做為調查原住民族使用土地的唯一證據，導致原住民族因沒有文字記錄

---

51 《高放射性廢棄物最終處置及其設施安全管理規則》：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=J0160070>

52 該評估報告請見以下網址：<http://ppt.cc/DeN18>。

53 資料來自原民會的數據，轉引自原住民族電視台的報導：〈增劃編年底截止，核定率不滿一成〉，2014年11月24日。網址：<https://youtu.be/0E3jHq9Hd7A>。

54 2013年底爆發的台灣大學梅峰農場衝突事件即是一例：賽德克族族人依據行政院核定的「補辦增劃編原住民保留地實施計畫」，申請將長年耕種、居住的土地登記為原住民保留地。然而，土地管理機關台灣大學接獲申請資料後，不但直接拒絕，還依據《民法》向族人提出「拆屋還地」及「不當得利」的訴訟，引起族人激烈抗爭。事件始末詳見：阮俊達，2015，《台灣原住民族運動的軌跡變遷(1983-2014)》，台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。頁152-161。

的使用規範，而難以證明其有土地的排他使用權或所有權。另一方面，既然政策的美意是要把土地歸還給原有主人，為何還要在作業程序中製造土地管理機關與族人之間的矛盾？而主管機關原民會在遇到此類糾紛時也不具有法律上明確的決定權，僅能不斷的居間「協調」，當土地管理機關不願讓步時，原民會便無計可施。<sup>55</sup>

158. 上述族人在增劃編程序中面臨到的困境，已不當剝奪原住民族對於保留地的排他使用權限，更突顯了漢人法律歧視原住民族傳統慣習的長久問題。我們要求：
- (1) 申請增劃編原住民保留地的作業程序需詳盡檢討、調整，只要族人能依據傳統知識基礎提出土地確實為其耕作、利用的事實，即可取得所有權。
  - (2) 原住民保留地若已被認定有實際利用事實並符合相關規範，則應由行政院進行跨部會協商，直接將該筆土地從土地管理機關收回，再移轉至原住民保留地主管機關（原民會），最後由原民會完成保留地增劃編程序，以避免原住民傳統土地落入既得利益者的財產保衛戰中。再者，我們也要求原住民保留地進入增劃編申請程序後，在增劃編完成核定前，期間應凍結土地管理機關的處分權利，作為申請到核准間空窗期的保全機制。
  - (3) 最後，解決原住民族土地問題的作法，是否僅限於讓個別族人取得原住民保留地的私人所有權？這項問題，政府也應徹底反省並廣泛與原住民族對話，尋求其他形式的土地權利解決機制。

### 新住民參政權與群體代表權屢遭限制

159. 行政院於 2004 年第 2900 次會議指示設立「籌措專門照顧外籍配偶之基金」，基金規模為 10 億元，係以國家發展利益與照顧扶助觀點出發，有違人權思維，因此於 2015 年更名為「新住民發展基金」，近年來旨在辦理新住民家庭服務中心、新住民子女托育、多元文化推廣、家庭教育、社會安全網絡、與人才培力等面向。
160. 2020 年，移民署修正「新住民發展基金收支保管及運用辦法」，將基金管理委員會中新住民團體代表席次從 11 位刪減為 7 位，使得新住民團體代表原本佔總數 33% 的名額縮減至 24%，除了使新住民群體在切身攸關基金使用上的決策影響力降低，也大大削弱其少數參與政治之權利。
161. 除政治代表權外，新住民近用「新住民發展基金」的資格門檻依然存在。即使「新住民發展基金收支保管及運用辦法」經過多次修正，該基金仍未將政府單位與民間團體分列不同項目，導致政府單位申請案件之金額占每年基金八至九成以上，甚或成為有能力掌握申請與評鑑方法的單位（直轄市政府、大型基金會或營利大企業）政策補助之來源，對於規模較小或不熟悉申請與核銷流程的單位受到排擠（偏鄉政府單位、以移民為主的草根團體），最終使新住民基金無法直接挹注於新住民群體。
162. 我們建議：
- (1) 立即修正「新住民發展基金收支保管及運用辦法」，將基金管理委員會中新住民

55 常見的糾紛還包括：當保留地申請案件還在審查階段時，土地管理機關為了規避增劃編的義務，於是快速處分該筆土地或申請各類型計畫作為他用。花蓮豐濱鄉石梯坪土地爭議即是最典型的案例：1990 年到 1993 年間，族人向鄉公所申請登錄原住民保留地，但 1993 年國有財產局卻將土地移撥給「東部海岸國家風景區管理處」，1996 年到 1999 年間族人再次向交通部陳情時，交通部的回應是這個地方已經是石梯坪秀姑巒風景特定區，依規定「不與放領」。

團體代表席次所佔比例提升，並積極落實新移民的參政權與政策決策權，尤其在切身相關之政策規劃，不得無正當理由對其政策代表權做無謂之剝奪與限制。

- (2) 「新住民發展基金」應取消「短期專案式」之補助型態，改由地方政府或相關單位的正常編制，以徹底解決資源錯置、浪費或地區比例失調之問題。
- (3) 重新修訂「新住民發展基金收支保管及運用辦法」，限制申請單位之資格，特別是改善目前多由政府單位取得補助之情況，使基金更積極鼓勵補助地方草根性新住民團體。

## 享有國籍權

### 遭受家庭暴力的新移民

163. 新移民家暴訴請離婚可能被迫出境：回應條約專要文件第 35 段，我國政府雖已修改《入出國及移民法》第 31 條，<sup>56</sup>放寬擁有未成年子女之外國籍配偶，即使因家暴訴請離婚，仍能繼續在台居留，然針對來台居留未滿 5 年且無子女之新住民，因其並未符合我國永久居留申請要件，如在此階段遭受家暴，則可能面臨居留權喪失甚至遭強制出境；而對於來自越南、印尼等國之新住民訴請離婚，如處於國籍歸化階段，則可能因無法撤銷放棄母國國籍，也無法在台合法居留，最終成為無國籍人。

164. 我們建議：

- (1) 改善保護性社工勞動待遇，並依案件量衡量需增聘社工之數量：政府應依據專家學者之評估規範每位社工受理個案上限，並依據歷年案件數量協助地方政府增聘所需保護性社工；同時，也應從保護性社工之工作內容進行定期檢討，探討流動率過高之主因，確保社工之合理工作負荷。
- (2) 降低承辦團體經濟負擔與合理權責：民間承辦團體應有定期與政府就委任契約內容進行討論之空間，且契約內容不得有保護性個案案量不足需繳納違約金之規定；對於補助案之自籌款金額比例也應降低，並需加速經費核發之程序，避免給予民間團體過重負擔。
- (3) 降低聲請保護令時間成本：政府應揭露家事法官增加名額，擬定降低保護令平均聲請天數之長期計畫，提出具體改善聲請天數過長之方式，如針對原因進行研究，並偕同各層級法院提供不同因應措施。
- (4) 建立通常保護令出庭審理的替代方案：對於經社工評估若出庭程序可能升高受暴風險之受害人，應有相關維安與扶助措施，政府應確保社工在安置個案時具有相關意識與敏感度，並擬定聲請前之暫時替代方案，確保受暴者免於受暴風險。
- (5) 延長庇護日期，建立長期庇護所：政府不宜繼續將受暴者視為依賴人口，而應協助受暴者重回社區、職場，並在個人生活上自立，為達成前述目標，建議適時延長庇護日期，並建立更多中長期庇護所與自立準備住宅。同時，庇護系統也應提供更多心理諮商、法律資源，以及協助受害者自立生活之職業訓練，並提供針對受暴子女之教育、托育資源。
- (6) 新住民家暴離婚之居留身分，不應因其子女之有無，而遭受不利對待。建議修法放寬因家暴離婚但無子女之外國籍配偶，得視其狀況延長其居留身分，並給予其如同國內受暴者之職業訓練與工作媒合，協助其在台居留之經濟自立。
- (7) 對於給予無法恢復母國國籍之新住民，如因訴請離婚喪失居留身分者，應給予其暫時居留，並降低相關歸化限制，如修法放寬婚姻內停留之居留時間得以計入取得永久居留資格之計算。

56 《入出國及移民法》：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0080132>

## 在台無國籍者無法獲得基本社會保障

165. 2016 ICESCR 國家報告雖有提及至 2015 年 9 月共計有 89 人符合《入出國及移民法》第 16 條規定且經認定為藏族，獲准在臺居留並取得工作許可。但由於《入出國及移民法》第 16 條設有「落日條款」，導致 2008 年底後入境之滯台無國籍流亡藏人，無法獲得任何社會保障，我國《入出國及移民法》對於「無國籍人」之社會保障皆設有特定入台期限者才能適用，對於一般的「無國籍人」並無明文提供基本社會保障。

## 無國籍兒童及其生母合法居留身分

166. 我國《就業服務法》第 46 條第 3 項規定移工來台之勞動合約僅適用定期契約，而因懷孕遣返移工係違背《性別工作平等法》，<sup>57</sup>原則上不得列入合約約定事項；然而在 2019 年底監察院甫針對未落實外籍移工子女身分權益、與《性別工作平等法》未落實於懷孕移工上兩項問題糾正行政院、內政部移民署及勞動部。<sup>58</sup>該調查指出，我國《性別工作平等法》第 15 條有關產假、雇主提供托育設施與母性保護並未落實於懷孕移工。一旦移工懷孕，極可能因無人力遞補而遭雇主終止聘僱遣返，蒙受遣返回國的恐懼，使懷孕移工淪為非法居留的失聯移工。雖然於 ICERD 條約專要文件第 13 段中有描述勞動部已建立驗證解約機制，以保障懷孕移工之權利，但並未提供進一步調查報告檢視懷孕移工之處境是否確實較 2019 年監察院調查時來得有所改善。
167. 生母的非合法居留身分使其子女受不利影響：我國《入出國及移民法》第 38-1 條第 1 項第 3 款<sup>59</sup>規定，未滿十二歲之兒童必須通報相關社福機構進行安置，然而安置個案是否取得合法居留極大程度取決於生父母的居留身分；依據我國《國籍法》第 2 條第 1 項第 3 款<sup>60</sup>規定，若出生於臺灣且父母均無可考或均無國籍者之兒童，直接擁有中華民國國籍；目前大量的個案生母為逃跑失聯移工，即使政府能掌握其身分，也因為移工懼怕或無力扶養而不願出面，導致子女無法合法居留，僅能依據社會局開案、移民署核發之「外僑居留證」<sup>61</sup>取得至多一年暫時居留；若生母仍行蹤不明，原則上須由法院依《民法》第 1094 條，裁判剝奪生父母親權，進而依《國籍法》第 4 條，隨收養父母取得臺灣國籍；然而，目前臺灣僅有少數兒童獲判剝奪親權且成功被收

57 依據勞動部針對移工在台懷孕生子之工作權保障聲明，移工勞動契約內容不得違背我國相關勞動法律規範，雇主不得因移工懷孕提前解約或強制移工出境。資料來源，勞動部新聞稿

(2016)：<https://www.mol.gov.tw/announcement/33702/26461/?cprint=pt>；《性別工作平等法》第 11 條規定，「...工作規則、勞動契約或團體協約，不得規定或事先約定受僱者有結婚、懷孕、分娩或育兒之情事時，應行離職或留職停薪；亦不得以其為解僱之理由。」

58 監察院，未落實處理外籍移工子女身分權益、性工法對懷孕移工政策難以落實，監察院糾正行政院、內政部移民署及勞動部(2019):

[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=124&s=14906](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&s=14906)；103 內正糾正案文本文連結：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=134&s=3924>

59 《入出國及移民法》第 38-1 條:

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=D0080132&flno=38-1>

60 《國籍法》：<https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0030001>

61 無國籍兒童取得外僑居留證係依據《外國人停留居留及永久居留辦法》第 6 條：「...在我國出生之外國人，由其父母、監護人或兒童及少年福利機構申請外僑居留證。」

養，遑論多數生母不願出面之個案，仍由兒少機構或寄養家庭、留養人照護等，這些兒童不僅無合法居留身分，也因此無法享有健保、就學與相關社福資源。

168. 無國籍兒童通報個案數與實際數量有落差，政府未掌握確切人數：根據 2020 經社文公約國家報告第 182 段，2019 年 6 月至今政府登記之無國籍兒少個案有 372 人，其中 178 名因成年或遣返回國已解管，然而該數據僅為被通報個案數字，許多有關無國籍兒童與懷孕失聯移工之相關報導揭露境內無國籍兒童人口呈現極大黑數；<sup>62</sup>這些未被失聯移工生母登記及通報的無國籍兒童，有些甚至在生母被捕到案後才被揭露已染病夭折，顯示我國所掌握無國籍兒童人口資料上實有落差。

169. 我們建議：

- (1) 落實懷孕移工緊急醫療權與職場上之母性保護：生母與子女的權益不可被分離，如未保障懷孕移工在勞動端的權利，移工一旦懷孕便得時時面對失去工作而遭遣返的風險，最終僅能選擇逃跑，直接使其子女成為「黑戶寶寶」。因此，必須落實懷孕移工在《性別工作平等法》中包含妊娠間工作內容的調整、百人以上員工之聘僱公司須設立托育設施等規定，並使其享有在臺待產或回國安置之權，同時保留其工作。
- (2) 正常化來臺後擁有子女之移工合法居留權：強烈建議政府給予懷孕或在臺才擁有子女之失聯移工暫時性的合法居留權利，以保障移工與其子女獲得公約保障之家庭團聚權，避免移工陷於自身與其子女權利間的兩難抉擇，同時符合公約第 16 條、CRC 第 7 條有關兒童出生起取得姓名與國籍，以及認知其父母並受父母照顧之權。
- (3) 加速無國籍兒童取得暫時居留身分流程：我國行政院雖自 2017 年改採寬鬆認定原則，將窮盡一切可能找尋親生父母未果之兒童，直接以《國籍法》第 2 條給予中華民國國籍；<sup>63</sup>但對於知悉生母身分、生母卻仍不願出面之兒童，則必須經歷長時間的「尋找」過程才能取得一年時效的「外僑居留證」，在等待時間內仍被剝奪健康權與受教權。因此，建議在通報成案後，直接發予個案兒童「外僑居留證」，並考慮修改《外國人停留居留及永久居留辦法》第 2 條，<sup>64</sup>放寬個案兒童延長居留期限之限制。
- (4) 未符合兒童最佳利益時，不得遣返非本國籍兒童：國家應確保非本國籍兒童不與其父母及原有成長環境分離。臺灣近年處理移工所生子女，多是經生母同意後，遣送回原籍國之社福機構安置，可能導致該子女僅能待生母回國重新領養後團聚，或因原籍國宗教文化對非婚生子女存在社會偏見，導致無親屬出面認領，實有違經社文公約第 24 條所保障所有兒童不受歧視性地有出生登記、取得國籍之權，以及 CRC 第 3、10、18 條所揭櫫之家庭團聚權與兒童最佳利益。非本國籍兒童是否返回原籍國安置之決議，必須經評估符合兒童最佳利益後為之；本國政府同時必須與原籍國社政單位合作、定期並持續追蹤個案安置情況，確保其符合

---

62 風傳媒，歧視殺人！懷孕外籍移工被迫逃跑，「黑戶」寶寶悲歌：不能打疫苗染病死，媽媽說想把他埋在清真寺...(08/06/2019)：<https://www.storm.mg/article/1546158?page=1>

63 上報報導，【獨家】外籍移工在台生下無國籍童 終結人球擬給身分證(01/25/2017)：[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=11234](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=11234)

64 依據《外國人停留居留及永久居留辦法》第 2 條，延期時間原則上不得超過六個月，但若因懷胎、疾病或天災等因素得以請求延期  
<https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0080129>；建議將無國籍兒童納入請求延期之原因

CRC 第 6 號一般性意見第 27 段確保其免於酷刑或陷入不利處境。<sup>65</sup>

## 兒童與國籍及出生登記制度

170. 回應 ICERD 國家報告第 13 與 148 段，根據訪查顯示，移工得知懷孕後常會選擇離開雇主家，或為了工作而隱瞞懷孕的事實，而無法做好產檢。未來對於嬰兒的健康狀況難以掌控。
171. 嬰兒生母為外國籍，且台灣籍生父未有認領的動作，則無法做出生登記，亦難讓嬰兒擁有其他社會福利措施。
172. 由於遺棄認定條件嚴格，對於照顧責任也難以判定，導致最後將照顧責任託給安置機構，且機構每月皆有新收嬰兒，雖然疫苗可以由政府補助施打，但其他相關就醫與營養補給機構難以負擔，造成惡性循環。
173. 建議政府應更重視移工在台懷孕的現況，並且加速對未取得國籍兒童之權利保障措施之落實。

## 家庭權

### 都市原住民之幼兒托育及兒童照顧

174. 回應 ICERD 國家報告第 182 點，其內容僅能看到政府政策對於在原住民族地區之政策概要，無更詳細執行情況。同時，未見對於都市原住民族之幼兒，提供有助於兒童了解其文化背景之托育政策。
175. 遷徙至都會區之原住民家庭，多半是為謀得家庭所需之生計來源，這些家庭需面對都會區的生活消費、房租，以及部落中原生家庭的照顧支出。因此家中的成年人多半都需要投入勞動市場分擔生計壓力，加上遷居都市後原有的社會支持系統薄弱，在缺乏親友的相互支持下，家中幼童照顧成為了都會區原住民普遍面臨的問題。
176. 舉例而言，廣設托育措施及居家保母，雖然能紓緩一般家庭的照顧壓力，但是原住民家庭在社會資源不足的影響下，在都會區能夠利用的資源實則相當有限，都會區人口稠密，公托體系的名額供不應求，即便有許多私營的托育單位，許多原住民家庭還是會考量到龐大的經濟負擔而選擇將幼童送至原鄉部落託付親友照顧。
177. 針對都會區原住民家庭照顧資源不足及原鄉面臨的托顧或隔代教養等問題，我們建議：
  - (1) 原住民族委員會應與教育部協力，結合原住民地區的教育系統及政策資源，扶助部落中隔代教養或托顧親友的家庭，使其受有更豐沛的教養工具或良好的家庭互動，以提供原住民幼童及家庭最根本的支持。
  - (2) 原住民族人已近半數居住於都會區，都會區原住民父母面臨經濟資源及社會支持

65 「27. 此外，在履行《公約》的義務時，各國不得將一名兒童遣返回有充分的理由相信存在著對這名兒童產生不可彌補損害的實際風險的國家，這些風險包括但絕不局限於《公約》第 6 條和第 37 條所設想的那些傷害，無論這種風險是存在於這名兒童將要被遣返的國家或是在這名兒童隨後將再被遣返的任何國家。無論對《公約》所保障的這些權利的嚴重侵犯行為是否由非國家行為者作出，或這種侵犯行為是出於直接的目的，或是由任何行動或不行動造成的間接後果，都必須適用不遣返義務。必須採取對年齡和性別敏感的方式對這種嚴重的侵害行為的風險進行評估，評估中還應考慮到如糧食或衛生保健服務提供不足對兒童造成的特別嚴重後果。」

稀少的雙重壓迫處境，政府應在兒童照顧系統中開拓更符合文化多元想像的照顧模式<sup>66</sup>，以解決家庭經濟資源不足的困境，而不使都會區的原住民孩子因弱勢的家庭處境及學習環境的不適應，而產生自信心不足或自我認同低落的問題。

178. 對原住民幼童而言，不管是在都會區或在部落成長，都應擁有同等機會享受到良好、健全的照顧。國家不應將幼童照顧政策侷限於各地區幼教單位，而是要精細的思考不同地區或族群，因為社會結構而產生不同照顧模式時，相關部會(衛生福利部、教育部、原住民族委員會等)的政策資源該如何整合，讓政府扮演家庭親職照顧中輔導、扶助的角色，才能真正讓每個幼童都能在愉快、健康中的環境中成長。

### 結婚面談制度缺失與簽證註記侵害家庭團聚權

179. 外交部以防範「假結婚」之名，針對東南亞等特定 18 國人民與台灣人結婚實施「境外結婚面談」制度，構成制度性差別待遇。然而，外交部的面談人員僅受訓三天就上線，再加上面談人力不足等問題，監察院 2012 年的調查研究報告即指出面談機制的諸多缺失，<sup>67</sup>然而，外交部並無修正上述問題，並且在 2014 年由南洋台灣姊妹會(TransAsia Sisters Association, Taiwan)舉辦的論壇中，<sup>68</sup>外交部逕自宣稱越南境外面談的配偶大多是在越南已有婚姻的境管移工，意圖合理化境外面談制度中面談官主觀裁量權過高之問題，然而，經查外交部會議所發表之數據，與其呈交給立法院國防外交委員會<sup>69</sup>委員的資料不符，<sup>70</sup>再加上駐越南代表處前一等秘書疑似因核發簽證索賄被起訴之醜聞，<sup>71</sup>外交部應盡速改善面談制度的缺失。
180. 《入出國及移民法》第 23 條給予外交部針對獲得依親簽證但曾在台逾期停 / 居留的外配在簽證上註記的權利，<sup>72</sup>這些註記令他們「停留不得轉居留」，即使他們在台有撫養子女、照顧家庭，但被註記的外配每兩到六個月就必須出境一次，嚴重影響家庭團聚權利與工作權。於此，監察院亦在 2009 年對外交部的糾正案中指出，外籍配

---

66. 在過去，曾有托育機構為了解決原住民父母在都市維持工作與孩童教養之兩難，以及後續衍生的兒童安全及學習成就低落等問題，在都會區中開設以「換工」及「以物易物」來替代學費的模式，延續原住民傳統社會中分享與交換的照顧特性，以減輕家長負擔，但最後卻因法令對於托育機構僵硬規定而被取締。

67 2012 年 12 月監察院《跨國婚姻事務之管理與檢討專案調查研究報告》第 147 頁：「實務上若僅賴面談機制以達成完全阻絕不法於境外之目的，確有困難，仍有賴後續透過相關機制以掌握外籍與大陸配偶之實際生活狀況。然絕大多數外籍和大陸配偶與我國人結婚，並通過面談來臺展開人生另一個階段之生活，如再對渠等進行相關查察措施，反而深化跨國婚姻之負面形象或刻板印象。」<http://ppt.cc/PgkRx>

68 社團法人中華民國南洋台灣姊妹會 2014 年 11 月 5 日舉辦之「結婚、歸化，遙不可及的夢想？」跨國婚姻境外面談與家庭團聚權政策對話論壇會議紀錄，外交部代表發言摘要請見第 8 頁 <http://ppt.cc/IP7gl>

69 立法院第 8 屆第 6 會期第 14 次會議議案關係文書(收文編號：1030008315)外交部針對境外面談會商相關機關研處報告第 6 頁：<http://ppt.cc/UrX8O>

70 獨立天下投書刊載越南河內代表處依親面談統計表 <http://ppt.cc/ABZzg>

71 自由時報，2014 年 4 月 30 日，政治版，「濫發簽證圖利前駐越外交官起訴」駐越南代表處前一等秘書 <http://ppt.cc/Q3N5a>

72. 《入出國及移民法》第 23 條：<http://ppt.cc/owFq>



偶和一般外國人來台觀光或工作的不同。<sup>73</sup>外配沒有「依親簽證」可以居留台灣，影響的是我國人民的家庭團聚權。而根據2012年監察院的調查研究報告所示，<sup>74</sup>《外國護照簽證條例》第12條對於拒發簽證的認定條件用語抽象，<sup>75</sup>導致駐外館處「依親居留審查」存有因個案認定判斷標準不一之情形，外交部不應漠視此問題的嚴重性。

181. 外交部在簽證上註記，已實質上產生法規命令之效果，如同對被加註的外配做行政處分，這不僅違反行政程序法，更違反《經濟社會文化權利國際公約》第10條和第16條、<sup>76</sup>《公民與政治權利國際公約》第17條和第23條、第24條對於家庭團聚和成員的積極保護，<sup>77</sup>外交部不應有此種註記等與處分的權限，同時又在「被註記外配」求助時，與移民署互相推卸責任，消極處理家庭團聚團被侵害的問題。2012年的民間兩公約平行報告報告已指出這項問題，外交部應盡速改善。

182. 我們有五項建議：

- (1) 刪除《入出國及移民法》第23條有關外交部擅自註記的部份，而在修法通過前，也請移民署與外交部共同研議此一問題，移民署不須將外交部的簽證註記視為絕對的行政處分。
- (2) 當外國依親配偶已符合內政部移民署《禁止外國人入國作業規定》第8點之例外規範，<sup>78</sup>應允許其入國，外交部不得任意註記該外配簽證，侵害工作與居留權。
- (3) 外交部亦應按照監察院建議，修正《外國護照簽證條例》第12條中對於拒發簽證條件的模糊用語。
- (4) 請外交部即刻修正現行面談之程序，如官方網站錯誤的公告訊息、<sup>79</sup>全面公告面談若能使用文書驗證的人士不用再境外面談；倘若婚姻面談不通過，面談結果應用白話語言說明救濟管道並加強宣導救濟流程。
- (5) 境外面談人力不足應編列更多預算的因應，加派人手與強化專業與敏感度訓練。

73. 監察院2009年7月31日糾正案文摘要：外交部對外籍配偶來臺簽證申請准駁，概認係屬政治問題，不受司法管轄，侵害當事人訴訟基本權，同時濫用外國護照簽證條例所賦予之裁量權，對外籍配偶簽證申請之拒絕處分，不採書面方式及未附理由暨未載明不服時如何救濟之教示條款，侵害當事人訴訟基本權，並有違武器平等原則，與正當法律程序有悖。另於辦理外籍配偶簽證申請（居＜停＞留簽證）准駁，未基於事物本質與一般外國人為不同對待，違反憲法第八條平等原則並有侵害人民家庭團聚及共同生活權之嫌。<http://ppt.cc/6vxxvq>

74. 2012年12月監察院《跨國婚姻事務之管理與檢討專案調查研究報告》第141頁：「外國護照簽證條例第12條規範拒發簽證之各款情形。惟上開各款情形，包括：『在我國境內無力維持生活，或有非法工作之虞者』、『有事實足認意圖規避法令，以達來我國目的者』、『其他有危害我國利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之虞者』等項，係屬不確定法律概念，復由於就事實之認定，未訂定明確之判斷基準，致使駐外館處依親居留審查存有依個案認定判斷標準不一之情形」

75. 《外國護照簽證條例》第12條：<http://ppt.cc/ndDA4>

76. 《經濟社會文化國際公約》<http://ppt.cc/VXwR0>

77. 《公民與政治權利國際公約》<http://ppt.cc/atBk8>

78. 《禁止外國人入國作業規定》第8點：<http://ppt.cc/1nLx5>

79. 社團法人中華民國南洋台灣姊妹會2014年11月5日舉辦之「結婚、歸化，遙不可及的夢想？」跨國婚姻境外面談與家庭團聚權政策對話論壇會議紀錄，外交部代表發言摘要請見第3頁 <http://ppt.cc/IP7gl>

## 國家應主動承擔安置無國籍兒童與懷孕移工義務，而非推卸責於民間團體

183. 我國《兒童及少年福利權益保障法》第22條規定，<sup>80</sup>戶政與移民主管機關應協助無國籍兒童辦理戶籍登記、歸化、居留或定居，然目前絕大部分，仍由民間團體在第一線承接懷孕移工與安置，國家負擔無國籍兒童之責卻轉由民間團體承擔，也因安置人數過高加上場地營運成本高昂，關愛之家僅能提供約50床合法收容人數，<sup>81</sup>雖在移工群體中獲得極大信任，至今以婦幼共同收容之中途之家形式仍處於法律模糊地帶；同時也因安置機構特性，<sup>82</sup>在所屬社區間面臨排斥與歧視的困境。
184. 目前有關安置無國籍兒童之經費預算，每年由勞動部編列「就業安定基金」所挹注，<sup>83</sup>並非專門的財政預算支出，更遑論安置懷孕失聯移工要有專門預算。
185. 我們建議：
- (1) 建立懷孕移工待產固定安置流程：如同前項所聲明，母親與子女的權利不應完全分離，即便關愛之家部分安置對象為非法居留之失聯移工，機構仍承擔懷孕移工待產和安置，該工作本應由政府規範雇主所負擔，政府同時負有承接無國籍兒童之國家義務，應建立更詳細的移工待產安置流程，避免懷孕移工陷入孤立無援處境，並確保其同等享有《性別工作平等法》賦予之權利保障。
  - (2) 增修《兒少法》第22條，從法制面詳細規範國家安置無國籍兒童的標準流程與義務；同時，建立安置無國籍兒少與懷孕移工的固定財政預算，改變目前僅透過「就業安定基金」非固定項目預算挹注的狀況。
  - (3) 諸如關愛之家的民間兒少團體，長久以來被迫承擔政府應負的安置責任，該情況必須立即改善；建議社會局加速輔導，儘早給予關愛之家合法機構地位，使其同等社政單位擁有安置無國籍兒童與懷孕移工之權責。同時，允許關愛之家等相關民間兒少團體參與中央層級的安置政策決議過程，保障民間團體作為利害關係人之決策權，扭轉目前民間團體僅能被動參與地方政府個案的狀況。

---

80 「主管機關應會同戶政、移民主管機關協助未辦理戶籍登記、無國籍或未取得居留、定居許可之兒童、少年依法辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項。前項兒童、少年於戶籍登記完成前或未取得居留、定居許可前，其社會福利服務、醫療照顧、就學權益等事項，應依法予以保障。」

81 關愛之家之設立與安置對象，符合《兒童及少年福利機構設置標準》第2條第3項第3款規範，與國家報告所稱失聯外籍移工與未成年子女同住，不符國家法規標準之指控，相悖於實情。

《兒童及少年福利機構設置標準》第二條：「本法所稱兒童及少年福利機構，其定義如下：...三、安置及教養機構指辦理下列對象安置及教養服務之機構：... (三) 未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰。」<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=D0050015&flno=2>

82 臺灣社會對於東南亞國籍人士長期以來存在歧視與刻板印象，加上關愛之家收容的多為「逃跑」的失聯移工與其子女，導致關愛之家在各縣市社區常面臨不被接受、被居民排斥的狀況。詳見風傳媒，搶救無數外籍移工寶寶卻難脫離「非法」，關愛之家轉型困境：想救人，民眾先看的卻是膚色(08/06/2019): <https://www.storm.mg/article/1546171?page=1>

83 該就業安定基金專門處理與勞動、勞工有關支出，從107年度起開始挹注無國籍兒童安置事項，支出細項名稱為「補助衛生福利部辦理就業服務法引進外籍勞工在臺所生子女為無依兒少安置相關業務。」

## 工作權

### 原住民

#### 都市原住民面臨之就業歧視

186. 根據國家報告第 7 段，目前臺灣原住民人口約有 48.28% 居住於都會區，近半數的原住民人口旅居、遷徙至非原鄉地區，大多是因為原鄉地區就業機會不足，在部落又未有足夠的產業輔導措施，讓原住民無法在各項法令及天然資源取用限制下獲得良好的發展，故遷居都市謀生。
187. 然，移居至都會區的族人，除了少數能進入軍、公、教及醫護等公部門體系就職，多半仍存在因族群刻板印象、就業條件居於弱勢等就業歧視，而無法取得穩定及具有發展可能性的職務。在 ICERD 國家報告共同核心文件第 17 段就指出：原住民族經濟狀況仍相對弱勢，2017 年平均年收入 72.76 萬元，可見得就算族人選擇移居至都會區，原住民族的經濟地位及就業條件仍處於弱勢。
188. 關於就業的反歧視措施，政府多以失業補助金、原住民專班職業訓練等措施回應，甚至在職業訓練的統計數字中，僅提供參訓人數作為績效說明，完全無法回應到該措施對於原住民所面臨的高失業、低收入等就業困境有何實質效益。
189. 原住民就業保障應將部落缺乏就業機會、部落產業推動困難及都會區就業歧視等因素作整體性考量提出因應措施，因此我們建議：
- (1) 勞動部應說明目前原住民勞工職業別統計數據暨實際成功輔導就業人數及職業類別，並依此檢討目前國家提出之就業保障措施實質成效。
  - (2) 現有《原住民族工作權保障法》中有公營事業、公共工程及政府採購雇用人員之比例進用以及促進就業等若干規定，但在本次國家報告中卻未見相關成效說明，故請原住民族委員會與勞動部協力盤點目前相關事業單位人力進用狀況，若有執行率過低情形則應提出改善建議。
  - (3) 除了降低失業率外，勞動部與原住民族委員會應協力針對原住民勞工低薪、高風險及專業發展機會不足等問題，研擬具體的就業輔導及人才精進計畫，以翻轉原住民在勞動市場結構性困境。

### 新移民

190. 政府在政策補助上致使新住民與本國勞工薪資有所差異，導致同職不同酬之情況。根據臺北地方法院行政訴訟判決(108 年度簡字第 14 號)，社團法人屏東縣好好婦女權益發展協會多年向內政部申請「新住民發展基金」補助新住民講師培力計畫，2018 年所提與前年相符之計畫，原則上本應被列為一般活動性質，最高可享有 1,600 元之鐘點費編列，<sup>84</sup>但卻被強行認定為營隊性質，並將以往 800 元講師鐘點費補助縮減至

84 按(行為時)新住民發展基金基本審查原則第 8 點第 1 款、第 3 款第 2 目規定，授課鐘點費：一般學習類課程，生活語言學習、親子共讀、自我成長及情緒支持管理學習等課程，每一計畫總授課節/時數逾 36 小時者，外聘每節課最高核給 1,000 元，內聘每節課最高核給 600 元；36 小時以內者，外聘每節課最高核給 1,600 元，內聘每節課最高核給 800 元；夏/冬令營，一週以內之課程，每小時最高補助 400 元；一週以上之課程，每小時最高補助 260 元。

260 元。而該判決認為，內政部主張之新住民講師與其他教學活動之補助性質不同並不成立且嚴重違反行政自我拘束原則；調降協會申請之教師鐘點費補助亦構成差別待遇，違反憲法所揭櫫之平等原則。

191. 該行政訴訟不僅揭露新住民團體長期以來仰賴「新住民發展基金」的短期補助始能籌措培力、雇用新住民講師的困境，也代表政府的社福補助未能合理且平等保障新住民之工作權，更遑論達到積極促進新住民培力與意識提升之責任。

192. 我們建議：

- (1) 檢討歷年「新住民發展基金」通過之申請案件對於地區移民需求之成效。
- (2) 主動與以移民為主的民間團體共同合作，進行促進各地區之新移民婦女長期培力計畫，除了使新移民擁有相關職能與合理勞動待遇外，同時促進台灣社會與教育系統容納多元文化。

## 移工

193. 截至 2022 年年底，台灣產業與社福移工人數高達 72.8 萬人，為台灣社會重要的族群之一。<sup>85</sup>然而，儘管早在 2013 年，審查委員即在《兩公約初次國家報告結論性意見》第 38-39 點提到，我國移工面臨高額仲介費、對雇主近乎完全依賴、轉換雇主受限制、無證勞工面臨權利盡失等問題，要求政府嚴密控制仲介公司對移工之剝削行為、針對虐待情形必須予以處罰、擴大移工轉換雇主之權利、並確保無論國民或非國民、有證或無證者，人人皆得享最基本之人權，上述之狀況至今仍無顯著改善。

## 高額仲介費加深剝削

194. 高額仲介費一直是來台藍領移工們最沈重的負擔，然而，台灣政府在「高額仲介費用」部份並無任何具體作為。

195. 因申請聘僱藍領移工之流程相當複雜，<sup>86</sup>而移工資訊取得不易、且軟硬體設備不足，導致勞雇雙方多選擇透過私人仲介媒合。而《私立就業服務機構收費項目及金額標準》第 6 條「營利就業服務機構接受外國人委任辦理就業服務業務，得向外國人收取服務費」之規定，<sup>87</sup>更成為仲介依法剝削移工之依據，使其背負不合理之高額債務。

196. 政府雖成立直接聘僱聯合服務中心(下稱直聘中心)，協助雇主自行辦理聘僱事宜，並試圖降低移工仲介費用，然而，因宣傳不夠、且程序較請仲介繁複，造成使用人數極低，並無顯著成效。

197. 政府雖建立仲介機構服務品質評鑑，然根據該評鑑之設置法源《私立就業服務機構從事跨國人力仲介服務品質評鑑要點》，勞動部將評鑑責任委外執行、且評鑑指標之

---

85 勞動部，產業及社福移工人數：

[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=3106B2F0AA614229](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=3106B2F0AA614229)

86 藍領移工係指《雇主聘僱外國人許可及管理辦法》第 2 條第 1 項第 2 款所定義之第二類外國人：「指受聘僱從事本法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之外國人。」

87 《私立就業服務機構收費項目及金額標準》第 6 條規定，「營利就業服務機構接受外國人委任辦理從事本法第四十六條第一項第八款至第十款規定工作之就業服務業務，得向外國人收取服務費。前項服務費之金額，依外國人當次入國後在臺工作累計期間，第一年每月不得超過新臺幣一千八百元，第二年每月不得超過新臺幣一千七百元，第三年起每月不得超過新臺幣一千五百元。但曾受聘僱工作二年以上，因聘僱關係終止或聘僱許可期間屆滿出國後再入國工作，並受聘僱於同一雇主之外國人，每月不得超過新臺幣一千五百元。」

制定並無採納移工、移工代表之意見，因此該評鑑之公正性與代表性皆有疑慮。<sup>88</sup>

## 不得自由轉換雇主易使移工被迫逃逸

198. 到目前為止，藍領移工，依據《就業服務法》規定，仍是無法自由轉換雇主。加上勞政機關勞動檢查不力、1955 專線派案問題、地方主管機關處理申訴案件方式問題等，移工們仍常遇到，申訴後卻不真能得到幫助的狀況。因此，「逃跑」，便常成為自保的不得已選擇。更重要的是，雇主就算認為「同意轉換」是解決問題的較佳選擇，但，因為藍領移工的制度設計問題---一個蘿菠一個坑，移工轉出會導致廠工雇主減少聘僱移工的名額；家務移工雇主會需要等被轉出移工找到新雇主後，才能再聘。
199. 「逃跑」後的處境：因制度上將移工「奴工化」，普遍地造成對於「逃跑」移工的歧視。「逃跑外勞」若遇到生病、勞資爭議等危害其生命、工作權益狀況，多選擇不上醫院、不申訴。因為一進入任何需要證件的系統，他就會面對被遣返的命運。因此，「舉報逃逸外勞」便是制度上對於移工的另一個變形的剝削---讓非法雇主、任何人都能將其「不法」身份當成恐嚇「逃跑外勞」的籌碼，而為所欲為。除了無視兩公約施行法規定應在 2 內檢討修善相關法令外，移民署卻更進一步地作惡！2015 年 6 月推出「晶片防偽居留證查驗 App」，任何人隨時都可以查詢居留證的有效性，我們認為係「鼓勵人人抓逃跑外勞」、是公權力敵視藍領移工的具體證明，更是鼓勵社會大眾將所有「外勞、外配」都當成「嫌疑犯」，行政權被無限上綱，要求立即廢除。
200. 雇主依法應同意移工轉換雇主，然無論法規或實務上移工仍受到各種限制，無法依照自身意願選擇雇主之狀況經常發生：
- (1) 根據《就業服務法》第 53 條第 3 項規定，<sup>89</sup>受聘僱從事同法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之外國人，包含漁工、家事移工等藍領移工，「不得轉換雇主或工作」。藍領移工僅在《就業服務法》第 59 條規定之 4 種狀況出現時，<sup>90</sup>經中央主管機關核准，才能轉換雇主或工作。
  - (2) 又針對家事移工部分，同法第 58 條第 2 項第 3 款規定，<sup>91</sup>雇主若同意其原僱用之移工轉換雇主或工作，則必須在新雇主接續聘僱或該移工出國後，才能申請接續聘僱。此法條造成一段「空窗期」，對於真正有看護工需求的家庭來說，相當不利，進而導致雇主設法讓移工選擇出國，以盡快申請遞補。2023 年《就業服務法》第 58 條修法後，雖然若超過一個月沒有新雇主僱用原聘僱之移工，雇主依然能夠申請新的移工，但空窗期仍並非完全歸零。

88 勞動部，私立就業服務機構從事跨國人力仲介服務品質評鑑要點

<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT0202.aspx?id=FL044060>

89 《就業服務法》第 53 條：「……受聘僱從事第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之外國人，不得轉換雇主或工作。但有第五十九條第一項各款規定之情事，經中央主管機關核准者，不在此限。」

90 《就業服務法》第 53 條第 59 條：「外國人受聘僱從事第四十六條第一項第八款至第十一款規定之工作，有下列情事之一者，經中央主管機關核准，得轉換雇主或工作：一、雇主或被看護者死亡或移民者。二、船舶被扣押、沈沒或修繕而無法繼續作業者。三、雇主關廠、歇業或不依勞動契約給付工作報酬經終止勞動契約者。四、其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者。前項轉換雇主或工作之程序，由中央主管機關另定之。」

91 《就業服務法》：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=N0090001&flno=58>

201. 在不得自由轉換雇主之限制下，無論是產業或社福移工，若遭原雇主剝削、或不願出國但又未找到新雇主時，皆面臨被迫「逃逸」的狀況。儘管政府依《受聘僱從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之外國人臨時安置作業要點》協助安置遭雇主強迫終止聘僱關係之移工，然根據移民署統計，2023 年 6 月，台灣失聯移工人數高達 82,822 人。<sup>92</sup>相比 2016 年同期，失聯移工約 52,326 人不減反增。可見政府現有作為無助於減少此狀況發生。
202. 逃逸後，移工不僅權利盡失、易遭受歧視，且根據《就服法》第 73、74 條規定，<sup>93</sup>其聘僱許可將遭廢止，且此生不得再於台灣境內工作：
- (1) 越南籍逃逸移工阮國非 (NGUYEN QUOC PHI) 於 2017 年 8 月遭警察連續射擊 9 槍，送醫後死亡。<sup>94</sup> 2018 年 4 月，越南籍移工黃文團因受不了原雇主及仲介之不人道對待而選擇逃逸、非法打工，在警方追捕過程中受傷，逃逸後身亡。<sup>95</sup>
  - (2) 移工逃逸後，若遇生病、勞資爭議等危害生命、工作權益之狀況，多選擇不上醫院、不申訴。因為一進入任何需要證件的系統，便會面臨被遣返的命運。再者，移工逃逸後成為非法移工，不享有健保資格，不論到哪家醫院皆以「國際醫療」收費。國際醫療的收費價格，每家醫院不同，多約為健保自費價格的 1.5 - 2.0 倍。<sup>96</sup>
203. 政府面對逃逸移工之狀況，竟採取「提供民眾檢舉獎勵金」此一措施，且同時間並無提升大眾意識、教育雇主之作為。此舉不僅加深大眾對逃逸移工狀況之不理解與歧視，且讓雇主、仲介能將移工「不法」身份當成恐嚇籌碼。再者，移民署更於 2015 年 6 月推出「晶片防偽居留證查驗 App」，使任何人可以隨時查詢移工居留證之有效性，恐有違反隱私權之疑慮。

## 移工職災率為本籍勞工 2 倍

204. 根據監察院 2020 年報告，<sup>97</sup>近 10 年來，移工失能發生率明顯高於本國籍勞工，且移工佔比最高的製造業中，職災失能千人率幾乎是本國籍勞工的 2 倍。<sup>98</sup>以 2018 年為

---

92 移民署，失聯移工人數統計表(2020)：

<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8943/>

93 《就業服務法》第 73 條第 1 項第 3 款規定，「雇主聘僱之外國人，有下列情事之一者，廢止其聘僱許可：……三、連續曠職三日失去聯繫或聘僱關係終止。」；第 74 條第 1 項規定，「聘僱許可期間屆滿或經依前條規定廢止聘僱許可之外國人，除本法另有規定者外，應即令其出國，不得再於中華民國境內工作。」

94 司法院，民國 106 年 8 月 31 日警員陳崇文使用槍械致越南移工阮國非死亡案件新聞稿 (07/22/2019)：

<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=489797&fbclid=IwAR0psTOCOSL5A1PBcyEKyf5JSHwnP6Lnq6A8r3RLfv91ENqzYiji4P7GDU>

95 公視新聞議題中心，遭警緝脫逃越南移工暴屍阿里山多日 (04/25/2018)：

<https://pnn.pts.org.tw/project/inpage/485>

96 上限參考中華民國 106 年 10 月 3 日衛部聲字第 1061667283 號令，「醫療費用收費標準核定作業參考原則」。下限係大台北地區 NGO 人員的陪病經驗所得。

97 監察院，109 財調 0028 調查報告：

<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=17095>

98 職災失能千人率：平均每 1000 名工作者中，因勞動場所之建築物、機械、設備、原料、材料、化學品、氣體、蒸氣、粉塵等或作業活動引起傷病、失能或死亡之人次。

例，本國勞工職災失能千人率為 0.31，移工則為 0.67。<sup>99</sup>而政府始終沒有提出具體有效措施，導致移工權益未受保障。

205. 同份報告指出，工廠之危險警示標語缺乏移工母語，且雇主經常沒有提供完整職業安全訓練，經常僅由較資深移工教導新進移工，即草率完訓。

206. 我們建議：

- (1) 立刻制定相關政策，限制仲介收取服務費之額度。並與移工母國協調直接聘僱事宜，簡化本國雇主直聘移工之程序，以提高申請意願。同時，就業服務站應聘僱充分通譯人員，使移工能夠順利取得相關資訊。
- (2) 立刻修法廢除《就業服務法》第 53 條第 3 項移工不得自由轉換雇主之規定，且針對雇主與仲介之非法行為，增加罰則，並落實勞動檢查。
- (3) 取消逃逸移工檢舉獎勵金，加強宣導與教育，提升大眾與公務人員對於移工逃逸問題的認識，以保障其免受歧視。
- (4) 針對職業災害方面，政府應確實要求雇主進行完整、且以移工母語進行教學之職業培訓，並將職業訓練納入勞動檢查，確保移工之職業安全受到保障。

### 人口販運女性被害人的脆弱處境及權利不被看見

207. 有關防制人口販運立法修法、被害人保護的議題，初次國家報告中提到「行政院防制人口販運協調會報」為台灣防制人口販運之最高單位，但國家報告內容均未見該單位提供防制重點、部門整合、中長程防制計畫等相關資料，應再補充協調會報之定位及其成效。

208. 根據內政部報告，<sup>100</sup>2011 至 2014 年間，人口販運的性剝削被害人約占 47%，其中，外籍女性約占 21%，本國成年女性約占 8%，本國兒少約占 18% (資料中未顯示性別，但依過去統計結果，絕大多數為女性)；另外，勞力剝削被害人約占 53%，其中，女性約 40%，男性約 13%。由此可知，無論販運類型，女性的確遭受較高的販運風險。然而，國家報告中，僅看到案件量、安置人數和成年與否等數字，未看到被害人的性別分析，以及國家為防制高風險族群——女性遭受人口販運 (性剝削和勞力剝削) 所提出的具體措施及預算。國家應針對被害人的性別、國籍、入台身份、販運類型等，進行交叉分析，指出明顯遭受販運的族群類別，並就該類族群提出國家現行的防制計畫及未來工作期程。

209. 實務工作中發現，從事家庭幫傭和看護工 (以下稱「家事工」) 的女性移工更容易遭遇到強迫勞動、性騷性侵、高額債務、薪資短少等多重剝削情狀，同時，因為無法 / 能觸及正確資訊與協助管道，其易轉往非正式管道尋求協助，反而陷入人口販運的風險。

210. 國家報告中未針對查緝與起訴、起訴與判決確定之間的案件數落差，以及適用法條等，進行說明。根據勵馨基金會服務經驗，許多以《人口販運防制法》起訴，認定為性剝削的個案，最後多以妨害風化處罰，而這樣的判決結果，除了不能有效警懲

<sup>99</sup> 監察院，據勞保職災給付統計，製造業移工職災失能率 10 年來均高於本國勞工 2 倍，監察委員王幼玲、王美玉申請自動調查(09/19/2019)：

[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=125&s=14477](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&s=14477)

<sup>100</sup> 內政部移民署，我國 2011-2014 年防制人口販運成效報告

(<http://www.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=32578&CtUnit=16539&BaseDSD=7&mp=1>)。

加害人之外，被害人也無法獲得賠償，即使鼓勵民事訴訟，被害人也因為訴訟況日費時而卻步，更不用說訴訟期間的工作權和訴訟的開銷。

211. 家事勞動議題不只關乎勞動人權，更是有效預防人口販運的作為。就此，要求即期重啟家事工勞動法律之討論，制定法律規範，提出具效能的協助措施。
212. 重新檢視移工的訴訟權利，無論是刑事訴訟、勞資或行政訴訟，都有權利繼續留在台灣，並能持續工作，等待判決結果。

## 家事移工

### 勞動條件極差、多年未有改善

213. 截至 2022 年年底，台灣產業與社福移工人數高達 72.8 萬人，其中 22.0 萬人為家庭看護工與幫傭。<sup>101</sup> 根據立法院 2019 年報告，<sup>102</sup> 我國近 80 萬名失能、失智老人及身心障礙者中，聘僱外籍看護工者佔 30%。
214. 2013 年、2017 年兩公約國家報告國際審查時，審查委員皆對外籍家事類勞工之處境提出嚴重關切，然而，其勞動條件仍未見改善：
  - (1) 針對薪資部分，根據勞動部調查，<sup>103</sup> 2019 年外籍家庭看護工經常性薪資平均僅 17,550 元，顯著低於《勞基法》規定之基本工資 23,800 元。再比對政府訂定之 2019 年每月最低生活費，社福移工最多之兩縣市中，台北市為 16,580 元、新北市 14,666 元。<sup>104</sup> 可見現行法規所保障之最低工資根本無法落實《經社文公約》第 14 條明定之適足生活權。
  - (2) 再者，家事勞工之薪資於 2022 年自 17,000 元調高至 20,000 元。反觀適用《勞基法》之勞工，每月基本工資於 2015 年至 2023 年間已由 20,008 元成長至 26,400 元。家事移工薪資調整有限，但健保費卻跟著最低投保薪資一起調漲。<sup>105</sup>
  - (3) 針對每日工時部分，根據上述調查，外籍家庭看護工每日實際工作時間平均約 10.4 小時。儘管 ICERD 國家報告第 172 段提及雇主聘僱家事移工須訂立之書面勞動契約已包含應提供足夠休息時間、每 7 天應給 1 天休假等，然而，高達 81% 勞工與其雇主沒有在勞動契約中規定每日工作時間。<sup>106</sup>
  - (4) 針對休息時間，同上調查顯示，有高達 34.4% 外籍家庭看護工假日完全無放假、54.2% 只有部分放假，與《勞基法》第 36 條所保障之「勞工每七日中應有二日之

---

101 勞動部，產業及社福移工人數：

[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=3106B2F0AA614229](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=3106B2F0AA614229)

102 立法院，家庭照顧者喘息服務之探討(2019)：

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=189428>

103 勞動部，108 年外籍勞工管理及運用調查統計結果：

<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/44042/>；108 年外籍勞工管理及運用調查報告：<https://statdb.mol.gov.tw/html/svy08/0842all.pdf>

104 衛福部，108 年最低生活費、低收入戶及中低收入戶資格審核標準及 108 年度低收入戶類別條件一覽表 <https://dep.mohw.gov.tw/dosaasw/cp-566-49606-103.html>

105 根據《全民健康保險法》第 8、9 條，家事移工須保健保：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=L0060001&flno=9>

106 勞動部，統計處新聞稿統計圖表：

[https://www.mol.gov.tw/media/5761507/1090113%e5%8b%9e%e5%8b%95%e9%83%a8%e7%b5%b1%e8%a8%88%e8%99%95%e6%96%b0%e8%81%9e%e7%a8%bf\\_%e7%b5%b1%e8%a8%88%e5%9c%96%e8%a1%a8.pdf](https://www.mol.gov.tw/media/5761507/1090113%e5%8b%9e%e5%8b%95%e9%83%a8%e7%b5%b1%e8%a8%88%e8%99%95%e6%96%b0%e8%81%9e%e7%a8%bf_%e7%b5%b1%e8%a8%88%e5%9c%96%e8%a1%a8.pdf)



休息，其中一日為例假，一日為休息日」相去甚遠。<sup>107</sup>而假日不放假之家庭看護工中，86.5%之雇主表示原因為「外籍家庭看護工想賺取加班費」。而儘管超過98%之雇主都表示有發給加班費，然加班費一日不到600元。

215. 針對雇主教育部分，雖根據《雇主聘僱外國人從事家庭看護工作或家庭幫傭聘前講習實施辦法》第2條要求第1次聘僱家事移工之本國雇主需於聘僱前參加講習，<sup>108</sup>然而此講習無論形式、內容皆過度粗糙，並無法有效教育雇主尊重移工文化並保障移工權利：

- (1) 形式上不僅講習時數最低僅需一小時，甚至可選擇在網路上觀賞影片即算完訓。
- (2) 內容上僅針對法規等行政面事項，<sup>109</sup>且對法規解釋並不清楚嚴謹，且並不包含移工所屬母國之文化、語言、宗教等。

216. 政府擴大聘僱外籍家庭看護工家庭使用喘息服務，然服務人數不及家事勞工人數之0.26%，成果有限。

217. 職場性騷擾：根據衛福部統計，2007年至2019年間，性侵害事件外籍被害人通報人數共1,141人，其中約70%被害人為家庭看護工。<sup>110</sup>2018年，監察院報告顯示，<sup>111</sup>遭受性侵害或性騷擾的被害外籍勞工中，有一部分在接受庇護安置、等待轉換雇主期間，無工作收入但背負龐大貸款，且安置前之工資仍須透過申請勞資爭議調解要求雇主支付、結清薪資、取回證件、簽署轉換文件等，導致被害移工需持續面對雇主。<sup>112</sup>監察院於2018年要求勞動部及衛福部建立有效監督機制、確實掌握究外籍勞工遭性侵害之數據及原因，並針對被害外籍勞工轉換雇主一事研擬配套措施，然而此狀況至今仍未見改善。

### 《家事勞動法》推動停滯

218. 勞動部早在2011年3月15日研訂完成家事勞工保障法草案，並於2013年9月13日再陳行政院續行審議，然而不僅尚未上路，甚至尚未進入立法院進行三讀程序。政府屢屢以「因配合長期照顧制度之推動，該草案須再行檢討」、「社會共識尚未形成」為由，延宕家事勞工保障法之推行，代表24.6萬名家事勞工之人權遲遲無法受到完整保障，然人權之保障與不應被動等待共識之形成，而是國家應主動推動、宣導並積極立法保障人權。

219. 再者，家事勞工保障專案小組並無民間團體受邀參與，亦無移工參與，移工之聲音

107 《勞基法》第36條：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=N0030001&flno=36>

108 《雇主聘僱外國人從事家庭看護工作或家庭幫傭聘前講習實施辦法》第2條：「本國雇主於第一次聘僱外國人從事家庭看護工作或家庭幫傭者，應於申請聘僱或接續聘僱許可前參加聘前講習。」<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0090049>

109 行政院，勞工福利及安全(2020)：

<https://www.ey.gov.tw/state/11AF2B1C6FB2676/1f08a03d-f2df-4a41-8e1c-97812bdde217>

110 衛福部，性侵害事件通報外籍被害人國籍別及行業別統計(2020)：

<https://dep.mohw.gov.tw/DOPS/cp-1303-33771-105.html>

111 監察院，監察院通過調查報告，促請行政院正視在臺女性勞工遭性侵害案件之處理及維護勞工人權及安全保障：

[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=12830](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=12830)

112 同前註腳

如何難以被聽取。且相關會議並無會議記錄，民間無從得知會議內容，更難以提出政策建議。

220. 不僅法案停滯，政府於本次國家報告中毫無提出推動家事勞工保障法之詳盡說明，亦無該法案對移民權益的影響評估。民間團體無從得知草案停滯之具體理由與進度，更難以提出相關政策建議。
221. 長照體系未包含家務移工：近年來衛福部力推長照服務法與長照保險法，逐步建立台灣長期照顧體系。然而，家務移工卻未被包含在長照人力的規劃中，長照服務法的推動可能無法改變家務移工血汗勞動的狀況。
222. MENT 及 TIWA 自 2013 年起，便要求衛福部和勞動部必須將家務移工的勞動力在長照制度建立的過程中重做安置，亦即，廢除個別家庭聘僱，讓機構聘僱「外籍看護工」，如此才能同時解決家務移工受剝削及長照人力不足的窘境。然相關部會仍視而不見，甚至欲將照顧責任市場化。市場化後必然地劣幣驅逐良幣，而使被照顧者和照顧者同受其害。
223. 我們建議：
  - (1) 盡快通過「家事勞動法」之立法，保障家事移工與適用《勞基法》之一般勞工享有同等權益，並將人身安全保障納入該法，以改善職場性騷擾事件頻仍，然而保障及保護措施皆不足之現況。
  - (2) 針對雇主教育部分，應取消以觀賞網路影片完訓之選項，並於內容中納入完整、嚴謹之勞雇關係相關法規、行政程序、以及移工生活文化等，以保障雙方權益。
  - (3) 家事勞工保障專案小組之小組會議應大幅度邀請移工團體參與，並對外公開、作成詳細會議紀錄，以讓大眾了解並追蹤政府進度。
  - (4) 主動、定期調查家事移工之勞動條件、身心健康和職業傷害狀況，並公告調查結果，以利民眾共同監督後續改善情形。
  - (5) 全面停止個人、個別家庭聘僱外籍看護工制度，積極整併家事移工與長照系統，要求長照個案管理專員每月定期訪視，以瞭解雇主、外籍看護工與受照顧者的需要及照顧情況。並於外籍看護工休息期間，補貼雇主申請專業照顧服務員，提升雇主申請喘息服務之誘因、避免出現照顧空窗期，確保外籍看護工休息權益。

## 外籍漁工

224. 台灣擁有世界第二大船隊，有超過 1,100 艘漁船，根據行政院農委會漁業署(下簡稱漁業署)統計，2019 年漁業總產量高達 1,039,383 公噸，而境外境內僱用之外籍漁工共 32,708 人。<sup>113</sup> 然而，儘管擁有如此龐大漁業實力，我國無論法規面、實務面上，對境內境外聘僱之漁工皆無保障漁工權益，甚至於國外人口販運罪定罪者，仍在台灣自由聘僱外籍漁工。
225. 漁工招募管道分為境內僱用與境外僱用，境內僱用之法源依據為就業服務法，境外僱用則是依農委會《漁船船主在國外僱用外籍船員應遵守及注意事項》，由農委會漁業署管轄。境外僱用的型態又可分為兩種，一種是直接受僱於台灣雇主，但勞動契約之簽訂地是在外國。第二種則是派遣，漁工先受僱於某家本國籍或外國籍漁業或仲介公司，再由其派遣至我國漁船上工作。但漁船卻又可能因在不同海域，懸掛權

113 漁業署，108 年(2019)漁業統計年報：

<https://www.fa.gov.tw/cht/PublicationsFishYear/content.aspx?id=34&chk=45c1a506-e4ff-4f0f-9fad-c898cc1eae42>

宜旗幟 (flag of convenience)，使得勞資權利義務，因當事人可能多方、勞務履行地牽涉多國而問題重重，例如，勞動契約是否必須符合勞基法，船上之勞動條件是否不可低於勞基法，仍有疑義。當前法務部、勞動部、農委會對於在台灣籍漁船工作之境外漁工是否受勞動基準法保障，有不同意見。

226. 巨洋國際漁業 (Giant Ocean) 人口販運案：境外僱用漁工處境之惡劣，法令與執法之鬆弛，已分別被國際勞工組織 (International Labour Organization)、國際非政府組織綠色和平 (Green Peace) 具體指摘，並為 BBC 等國際媒體報導。移工在漁船上遭到不合理、甚至侵犯人權的對待，像是不良仲介假藉招募工作名義，卻行人口販運和強迫工作之實。以巨洋案為例，臺灣人經營的巨洋國際漁業非法販運一千多位柬埔寨人，這些漁工遭受欺騙、挨餓、虐待、死亡威脅等悲慘遭遇，巨洋也因而被柬埔寨政府起訴，有 6 位台灣人於 2014 年遭柬埔寨政府依人口販運罪名定罪，卻只有一人刻正於柬埔寨服刑，其餘五人在逃，也未見台灣政府予以起訴定罪。
227. 境內僱用漁工勞動權益不保：在《勞基法》的保障下，漁業移工應有基本工資的底線、基本工時的上限。工時超過的話，雇主應給付加班費等等。而實際上，因為政府勞動檢查不力、勞工的資源不足，幾乎所有的漁工都無法拿到超時工作的加班費；契約上多約定有漁獲「分紅」，但也從未有漁工曾依約領過「紅利」；雇主應該依法為漁工保勞保，但多以商業保險代替；扣除國內外仲介費、膳宿費等，基本工資多半就是漁業移工的最高工資。
228. 因為大部分的漁業移工都會被以「出海工作不好保管」為由，要求簽署「請雇主/仲介為其保管」的「自願書」。所以護照、居留證、海員証等私人文件都不在自己身上；以「出海」為由，薪資常常也無法按月給付，更不用說依法提供漁業移工雙語薪資單。在生活面向上，雇主/仲介在「薪資得以實物給付」的法令解釋下，近年來亦有收取法定最高額 NT\$5,000 (1/4 左右薪資；1/2 左右實領薪資) 的「膳宿費」狀況出現。被收取膳宿費的這些漁工們，卻常面臨睡不了、吃不飽等基本生活所需的問題。「食物權、住宅權和健康照護權」等結論性意見中所提的基本權，在漁業移工的身上常常是付了費還無法取得。所有這些狀況，其實都有相關法令規定，但是，「法令無法落實」一直是漁業移工勞動及生活權益被犧牲的主因。
229. 我們主張所有漁工不論是在境內或境外僱用，都應適用勞動基準法及其他勞動法規。勞動基準法與相關法規，本來就不分勞工的國籍、出身、是否合法居留，都適用於台灣法律管轄權所及的所有地域，包括我國籍船隻。漁業署用兩個低於法律位階的行政命令 (如[漁船船主在國外僱用外籍船員應遵守及注意事項]) 來排除境外外籍漁工與中國漁工的適用，違背法律適用原則。我們要求行政院應儘速召開跨部會會議，邀集法務部、勞動部、農委會等部會儘速解決對法律適用的爭議，回歸勞動基準法與其他相關法律的保障。
230. 海上勞動有其不同於其他勞動型態的特性，不同漁業類型的海上勞動也有極大差異。政府應儘快展開與學者、民間團體、漁工代表的諮詢，是否要針對海上勞動訂定勞動基準法專章或以專法處理。同時，應參酌國際勞工組織 (ILO) 第 188 號關於漁業部門工作公約的規定，給予漁工最起碼程度的工作條件、住宿、飲食、職業安全衛生、健康醫療與社會保障。
231. 漁船的勞動檢查與監督是相當困難的一項工作，不只是法律適用準據，而是實務上

如何可能。勞動部與農委會除了加強船東的教育，還可以透過雙邊協議與漁工母國共同合作加強漁工的權利意識，同時透過書面作業的管理機制(如註冊、通報)，以及能力所及的實際勞動檢查外，應該積極與區域、國際的政府與非政府組織合作協調，找出最可行的勞動檢查與監督機制。

232. 政府已經批准多項聯合國核心人權公約，也早於 1964 年批准國際勞工公約第 118 號「關於國民與非國民在社會安全方面待遇平等」，政府必須信守公約義務，保障漁工基本人權。

## 境外聘僱

233. 政府於 2017 年公布施行漁業三法：《遠洋漁業條例》、《投資經營非我國籍漁船管理條例修正》及《漁業法部分條文修正》及相關 15 項子法規，<sup>114</sup>試圖讓境外僱用之外籍漁工之管理有法規依循，然而事實上，這些新修之法規對漁工保障仍相當差且無約束力，使其如二等公民：

- (1) 《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》(下稱《管理辦法》)為目前我國境外僱用漁工權益保障之主法源，<sup>115</sup>由《遠洋漁業條例》第 26 條第 3 項授權訂定。<sup>116</sup>然而，和《勞基法》相比，勞動條件天差地別。
- (2) 薪資：《管理辦法》第 6 條第 1 項第 2 款明定，<sup>117</sup>境外聘僱漁工之薪水不得少於 550 美元(約台幣 16,500 元)，不及《勞基法》規定之基本工資 26,400 元的 62.5%。
- (3) 工時：《管理辦法》第 6 條第 1 項第 7 款規定船員「每日休息時間不應低於 10 小時，且至少應連續 6 小時之休息時間；任何 7 日內不得低於 77 小時。但因作業需要，得依勞僱雙方約定，另行安排海上補休，或於進港時給予船員補休。」，不僅與《勞基法》保障之休息時間落差極大，該但書更使漁工權益容易遭剝削。
- (4) 保險：境外僱用之漁工因不適用《勞基法》而無法投保勞工保險，與 ICERD 國家報告第 210 段所言有落差。雖有《管理辦法》第 6 條第 1 項第 3 款規定「經營者應為船員投保人身意外保險、醫療保險及一般身故保險」，<sup>118</sup>然而，政府並未針對違反此規定者制定罰則，僅規定「未依規定辦理保險者，其損失或損害賠償，由經營者負擔」。而漁工如何向經營者爭取此權利，並無規範、亦無主動調查與協助。

---

114 《遠洋漁業條例》：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=M0050051>；  
《投資經營非我國籍漁船管理條例》：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=M0050037>；《漁業法》：  
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=M0050001>

115 《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=M0050061>

116 《遠洋漁業條例》第 24 條第 3 項規定，「前二項非我國籍船員之資格、許可條件、應備文件、經營者與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、仲介機構之核准條件、期間、管理、廢止條件、仲介機構與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、管理責任、保證金之一定金額、繳交、退還及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」

117 《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》第 6 條第 1 項第 2 款規定，「給付船員費用之項目、金額及給付方式；船員每月工資不得低於美金四百五十元。」

118 《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》第 6 條第 1 項第 3 款規定，「經營者應為船員投保人身意外、醫療及一般身故保險；其一般身故保險金額不得低於新臺幣一百萬元；未依規定辦理保險、保險範圍不足或未能自保險人獲得足額理賠，其損失或損害賠償，由經營者負擔。」

- (5) 而在《管理辦法》之保障條件已經極差的狀況下，仍有許多經營者、仲介無依法落實漁工應享有之權益。根據非政府組織台灣國際勞工協會調查，許多船主不直接給付漁工薪水，而是由仲介經手。仲介扣除仲介費、膳宿費等項目後，才將剩餘幾千元之薪資發予漁工，不僅發薪時間不固定，更無依法提供雙語薪資單。<sup>119</sup>
- (6) 針對違反《管理辦法》所保障之權益事項者，該辦法本身並無制定任何罰則。而其母法《遠洋漁業條例》僅有第 42 條針對違反外籍船員權益者訂定罰則，對違反《管理辦法》之經營者，僅開罰新臺幣 5 萬元以上 25 萬元以下罰鍰，並收回其漁業證照 1 年以下，此罰則過輕，恐無嚇阻之效果。<sup>120</sup> 再者，《遠洋漁業條例》對違法行為之定義不明確，無法真正保障外籍漁工權益。

## 主管機關無勞動專業，且有利益糾葛問題

234. 境外僱用漁工之主管機關為農委會漁業署而非勞動部。漁業署不僅無勞動條件專業，且與多間漁業公會、仲介公司、水產公司等有益與金錢關係。舉例來說，農委會副主委即為財團法人中華民國對外漁業合作發展協會（以下簡稱中華民國對外漁協）董事長，而中華民國對外漁協董事會包含豐群水產董事長、臺灣區遠洋鮪延繩釣漁船魚類輸出業同業公會理事長、中華民國全國漁會理事長、臺灣鮪延繩釣協會理事長、豐國水產股份有限公司總經理等人。根據漁業署每年每季支付或接受補助之報告，行政院農委會每年每季給予中華民國對外漁協之捐助金額皆在千萬新台幣以上。<sup>121</sup> 因此，漁業署是否真能有效保障漁工權益，恐有疑慮。
235. 當外籍漁工於受僱期間與船主產生權利或義務糾紛時，根據《管理辦法》第 34 條規定，<sup>122</sup> 應由直轄市、縣（市）政府邀集經營者、漁工及有關單位協助處理，若無法解決，則送主管機關協調。然外籍漁工無論語言、資源皆處弱勢，難於協調會清楚為自己發聲，而因地方協調會無法解決而送交主管機關時，主管機關又為漁業署。
236. 海上觀察員之監督效果不彰，且有利益衝突之疑慮：
- (1) 行政院增加派遣海上觀察員，使檢查率及涵蓋率達成漁業國家管控及檢查計畫所定之目標。然而，多數遠洋漁業觀察員皆由中華民國對外漁協進行聘僱、培訓及指派。以 2019 年為例，根據漁業署決算報告，漁業署以「提升我國遠洋觀察員涵蓋率」之名義，支付中華民國對外漁協工作服務費與人事費共約 7,795 萬元。<sup>123</sup>
  - (2) 根據非營利網路媒體調查者 2018 年報導，離職之海上觀察員表示，負責招募和訓練的對外漁協會要觀察員在上船前，先到船東或船長那送茶葉、拜碼頭、且歡察

119 台灣國際勞工協會，飄零與人權》漁工血汗在你我的餐桌上 (2015):

<https://www.tiwa.org.tw/%E9%A3%84%E9%9B%B6%E8%88%87%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E3%80%8B%E6%BC%81%E5%B7%A5%E8%A1%80%E6%B1%97-%E5%9C%A8%E4%BD%A0%E6%88%91%E7%9A%84%E9%A4%90%E6%A1%8C%E4%B8%8A/>

120 《遠洋漁業條例》第 42 條規定，「……有下列情事之一者，處經營者新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰，並得收回經營者之漁業證照一年以下：一、違反第二十六條第一項規定，未經許可在境外僱用非我國籍船員。二、違反第二十六條第三項所定辦法中有關經營者與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、管理責任之規定。」

121 漁業署，每年每季支付或接受補助報告：

<https://www.fa.gov.tw/cht/GovAllowance/index.aspx>

122 《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》第 34 條：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=M0050061&flno=34>

123 漁業署，決算報告: <https://www.fa.gov.tw/cht/GovAccount/index.aspx>

員回報之資料不是被(漁業署)竄改，就是被鎖起來。亦有觀察員表示，從沒有任何船東因拒絕觀察員上船，而依法被政府開罰過。<sup>124</sup>

- (3) 由此可知，現行漁業觀察員制度存在利益衝突，且主管機關漁業署有護航船主、仲介、漁會之嫌，無法真正進行監督、落實漁工權益。
- (4) 而過去幾年來已知至少4名國際漁業觀察員於台灣籍漁船、或台灣權宜船上死亡，<sup>125</sup>其中一名初步判定死因為他殺，多數案件皆仍在調查中，<sup>126</sup>然而仍不見台灣政府有任何作為。

237. 行政院「境外漁工勞動權益」專案小組所召開之《管理辦法》修法會議雖有民間團體、學者參與，然而並無漁工、或者能充分代表漁工之民間團體參加，恐有失偏頗。

## 海上人權侵害事件頻仍

238. 國際審查委員早在2013兩公約結論性意見即對台灣籍漁船或台灣人所營運之權宜船上之外籍漁工處境表示嚴重關切，2017年因狀況未見改善而重申其疑慮。然而，多年過去，海上人權侵害事件頻仍，包含致死案件，導致台灣漁業屢遭國際制裁：

- (1) 2020年9月30日，美國將台灣遠洋漁獲列入「強迫勞動製品清單」中，其報告中更提到，台灣遠洋漁業之漁工「面臨飢餓、脫水、且生活在有辱人格的環境和不衛生的環境中，遭受身體暴力和口頭虐待，被禁止離開船隻或終止合同，經常得不到應得的工資或非法從其工資中扣除伙食費」。<sup>127</sup>
- (2) 2020年5月及8月，美國海關與邊境保護局(U.S. Customs and Border Protection, CBP)分別對2艘台灣人營運之漁船各發出暫扣令(Withhold Release Order, WRO)，原因為漁船上有涉及對東南亞籍漁工強迫勞動之情形，包括人身暴力、欺騙、扣發薪資、超時工作和苛刻的工作與生活條件。<sup>128</sup>
- (3) 2018年5月，南非當局依國際勞工組織(International Labor Organization)的「漁業工作公約(第188號)」(Work in Fishing Convention (C188))，扣留我國籍漁船「福姓拾壹號」。監察院報告指出，該船之外籍船員每月薪資不符法定最低標準美金450元、飲用水不乾淨不充足、睡眠不足，涉嫌違反《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》。<sup>129</sup>

---

124 報導者，【台灣現場 | 造假篇】濫捕、洗魚、造假——觀察員眼中的真相(2016):

<https://www.twreporter.org/a/far-sea-fishing-taiwan-truth>

125 權宜船即漁船本身掛籍他國，實則為台灣人營運。此類船隻擁有者的國籍，和船隻註冊國與船旗不同。

126 四名死者為：Eritara Aati Kaierua、Antin Tomwabeti、Moanniki Nawii、Keith Davis。資料來源：<https://www.apo-observers.org/misses>

127 US Department of Labor, 2020 List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor, p. 76

[https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child\\_labor\\_reports/tda2019/2020\\_TVPR\\_A\\_List\\_Online\\_Final.pdf](https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2019/2020_TVPR_A_List_Online_Final.pdf)

128 U.S. Customs and Border Protection, CBP Issues Detention Order on Seafood Harvested with Forced Labor(August 18,2020): <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-detention-order-seafood-harvested-forced-labor-0> ; CBP Issues Detention Order on Seafood Harvested with Forced Labor(May 11,2020):

<https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-detention-order-seafood-harvested-forced-labor>

129 監察院，福姓拾壹號漁船涉嫌違反2007年漁業工作公約遭留置案件，監察院糾正農委會及所

- (4) 2016 年，我國籍漁船福賜群號涉長期虐待印尼籍漁工 SUPRIYANTO 致其於出海期間死亡。根據監察院調查，<sup>130</sup> SUPRIYANTO 死前遭不當剋扣薪資、遭毆打，又因船長未及時安排治療導致延誤就醫，致 SUPRIYANTO 傷口感染引發菌血症死亡。
- (5) 2014 年，臺灣人經營的巨洋國際漁業 (Giant Ocean) 非法販運 1,000 多位柬埔寨籍漁工，使其遭受欺騙、挨餓、虐待、死亡威脅等遭遇，巨洋也因而被柬埔寨政府起訴，有 6 名台灣人於 2014 年遭柬埔寨政府依人口販運罪名定罪，其中 1 人入獄，其餘 5 人仍在逃，台灣政府至今未起訴定罪。而在逃 5 人中，有 2 人 (盧天德、陳春木) 至今仍在漁業署公佈之優良仲介名單上，<sup>131</sup> 持續從事境外聘僱外籍漁工。

## 境內聘僱

### 漁工勞動檢查不足，無法落實法律所保障之權益

239. 我國境內僱用之外籍漁工屬勞動部管轄，適用《就業服務法》、《勞基法》，政府自 2018 年 1 月 1 日起已將境內聘僱外籍漁工納入《外國人生活照顧服務計畫書》適用對象，然而，並無公開相關統計，成果為何不得而知。
240. 再者，因人力資源不足，勞動檢查不確實，導致漁工超時工作、無加班費、居住空間狹小等勞力剝削狀況仍持續發生：
  - (1) 2019 年 10 月 1 日，南方澳跨港大橋發生坍塌，造成 6 名外籍漁工死亡、9 名受傷事件。2020 年 10 月 5 日，南方澳跨港大橋動土、蔡英文總統宣示 2 年如期完工，<sup>132</sup> 並於 2022 年起訴橋梁工程承包商。然而移工之職災補償、勞保喪葬津貼、遺屬年金、意外保險金及賠償金辦理情況未有公開資訊可追蹤。
  - (2) 根據監察院調查報告，81 名外籍漁工居住面積最擁擠者僅 0.49 坪，遠低於受刑人 0.7 坪及境內聘僱外籍漁工陸上居住面積 0.968 坪之最低標準，且遭不當剋扣薪資、每月只領到 50 美金、工時過長、護照及船員證遭扣押、工作時曾遭毆打、以及禁止對外通訊等情事。雖監察院已於 2016 年要求農委會及漁業署等有關單位改善，至今仍未見成效。<sup>133</sup>
  - (3) 針對漁工之宗教自由，目前台灣僅有少部分漁港設有祈禱室，且因語言不通、無資金來源、政府主責單位不明確等因素，造成漁工希望有更多祈禱室之需求未獲改善。
241. 回應 ICERD 國家報告第 249 段，勞動部雖設有 24 小時雙語免付費 1955 勞工諮詢申

屬漁業署、高雄市政府海洋局及勞工局，並議處相關失職人員，將漁船更換船長涉犯使公務員登載不實罪嫌，移請法務部調查(2019):

[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=13403](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=13403)

130 監察院，監察委員王美玉針對外籍漁工勞動人權等發言內容(2016)：

[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=7882](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=7882)

131 漁業署，核准境外僱用非我國籍船員仲介機構名冊與評鑑成績(2020):

<https://www.fa.gov.tw/cht/Announce/content.aspx?id=760&chk=B7E5AEF5-A239-42D5-8509-EF4CC8DD0895&param=>

132 風傳媒，南方澳大橋事故屆滿一年 蔡英文今親自主持新橋動土、宣示 2 年如期完工(2020):

<https://www.storm.mg/article/3085280>

133 監察院，外籍漁工遭監禁、剝削 檢方以涉及人口販運起訴 監察院糾正行政院農業委員會及所屬漁業署、高雄市政府及該府海洋局(2018)：

[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=13006](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=13006)

訴專線，並供移工以其母語進行法令諮詢及申訴，然而由於通譯人員不足、品質不佳，無法保證其效果。國家報告所呈現之數據，也無法呈現整體使用比例。

242. 我們建議：

- (1) 無論境內或境外聘僱之外籍漁工，皆應適用《就服法》、《勞基法》，且主責機關應為勞動部，非漁業署。
- (2) 同時政府應盡快將國際勞工組織 2007 年漁業工作公約 (第 188 號) 國內法化，給予漁工最低程度之工作條件、住宿、飲食、職業安全、衛生、健康醫療與社會保障。如此一來，我國才有管理權宜船之法源依據，且當權宜船進港時，我國政府即可登船檢查，確保勞動條件符合最低標準。
- (3) 針對於他國註冊但由台灣人營運之權宜船，應立即修正《投資經營非我國籍漁船管理條例》第 4 條，<sup>134</sup>經投審會或經濟部審核，台灣人才得投資經營非我國籍漁船，而非由與船主、仲介、水產公司往來密切之農委會漁業署裁定。
- (4) 行政院「境外漁工勞動權益」專案小組應於每場會議皆積極主動邀請漁工、或者能代表漁工發生之民間團體參與，並提供充足通譯人員。並且每場會議皆應製作完整會議記錄並翻譯成漁工來源國母語，以供大眾及漁工追蹤。政府所有相關部門皆應積極與 NGO 建立夥伴關係，並密切合作。
- (5) 修正《工會法》第 24、25、47、43 條，<sup>135</sup>並加強對漁工宣導其建立工會之權利，使其更有機會能與漁業公會、經營者、仲介公司等平起平坐，參與專案討論、進行勞資協商等。
- (6) 人口販運方面：積極依據《人口販運防治法》對人口販運嫌犯加以起訴與定罪，<sup>136</sup>並對人口販運罪犯處以足夠嚴厲的刑罰，包括處以適當刑期。並積極調查涉嫌在遠洋船隊中強迫漁工勞動的台灣權宜船或台灣籍漁船，而若情節屬實，應對高級船員及船主予以起訴。

## 居住權與適足生活水準

### 都市原住民的部落主權

243. 原鄉地區長期以來面臨國家發展資源的分配不均，因此有大量原住民為了尋求就業機會或滿足教育、醫療等生活機能需求而遷移至都會區。依國家報告有超過 28 萬原住民設籍在都會區，佔原住民總人口近 5 成，且此一族人遷移趨勢仍不斷持續當中。然而，數十年來移居至都市的族人，大多只能從事低技術性、高危險性的勞力工作，且不易取得良好的居住環境。目前都市原住民的居住概況，可粗分為自力造屋聚居為都市原住民部落，以及散居於都會區中的原住民家戶兩大類別，無論是哪一類，都面臨經濟條件弱勢、缺乏社會支持系統以及族群主體性被忽視等共同的困境。

244. 基於經濟因素與文化慣習，部分都市原住民選擇在與原鄉環境相似的地方自行搭建房舍居住，形成以原住民族為主要居民的都市部落。這些部落是都市內的非正規「違建」聚落，其成員大多是在都市中長期工作的原住民勞工，但因勞工保護法令不足，脫離了原有的社會安全體系保障，這些族人只得藉著互助分享的部落群體文

134 《投資經營非我國籍漁船管理條例》第 4 條：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=M0050037&flno=4>

135 《工會法》：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0020001>

136 《人口販運防治法》：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0080177>



化來填補社會安全體系缺失。<sup>137</sup>但政府這類部落的集體性及社會功能缺乏認知，各機關經常各行其是，依據單一行政法令片面進行迫遷。<sup>138</sup>當都市部落遭遇迫遷時，中央及地方原民行政機關往往只是將問題轉給社會福利單位，以個人身分來進行福利照顧，<sup>139</sup>地方政府則頂多在部落抗爭後推出社會住宅政策，將問題簡化誤認為住宅問題。<sup>140</sup>這些做法，對於弱勢、年邁而依賴部落互助照顧的原住民來說，反而因為個別身分認定形成的排除問題、以及原有部落組織被分化，而失去基本的生活保障。

245. 當都市部落遭遇迫遷時，中央及地方原民行政機關往往只是將問題轉給社會福利單位，以個人身分來進行福利照顧，地方政府則頂多在部落抗爭後推出社會住宅政策，將問題簡化誤認為住宅問題。這些做法，對於弱勢、年邁而依賴部落互助照顧的原住民來說，反而因為個別身分認定形成的排除問題、以及原有部落組織被分化，而失去基本的生活保障。
246. 追根究底，「部落群體居住」是「部落主權」的基礎，因原住民族文化的根本特質而形成不同於其他建築群的聚落，故被稱為「部落」。部落具有文化權、教育權、政治權與經濟權等主權，必須依靠「群體居住」才得以維護。不過，目前都市中大部分的文化機構、教育體系、地方政治體系和資本經濟體系，並沒有辦法理解及支持部落主權的意涵，甚至形成民族和部落的權利侵害。<sup>141</sup>政府多以「安置補助」、「聚落輔導」或「違建拆遷」等政策工具作為解決都市部落「問題」的手段，再再顯示政府對於都市部落的特殊性，也是「部落主權」的部落本質毫無概念，因而使得都市部落面臨的社區照顧、文化傳承和住民自治等問題僅被簡化成居住權議題。

137 在兩公約初次國家審查第 47-49 點結論性意見的初步回應及後續追蹤中，原民會針對都市原住民違建部落的回覆：「本會前已綜整全國原住民違建部落之基礎資料，計有 6 個縣市共 20 處部落，約 618 戶 2,041 人。前開部落皆屬地方政府自治權責，惟本會將積極協助地方政府辦理都會區原住民族聚落輔導及安置補助原則。」這些部落被稱為「原住民違建部落」，將之定位為「違建」，正顯示了往後拆除行動的必然性。這些違建的形成包括「所興建之土地之所有權情況」、「建築構造違反建築技術規則相關法令」和「建築興建未經過法定申請程序」等，一旦將之定位於「違建」，就屬於「建築管理」事務，就被歸屬於地方政府自治權責。但事實上大多的案例土地是歸屬於國有相關的河川、海岸及保安林地等等。而被稱為部落卻不稱為建築群，應該是看到了民族文化群聚成部落的根本特質，因此，原委會應該協助進一步釐清這些建築群的形成特質，來協助其他部會了解民族部落群聚的文化因素。也會避免將自身工作定位於必然拆除之後的「聚落輔導」和「安置補助」工作。

138 包括中央政府的財政部國有財產局、經濟部水利署，或是地方政府的水務處、建管處、觀光局、環保局機關等，都可以單獨發動警察對「違建」部落進行迫遷。

139 原住民部落的成員並非人人皆具有原住民族身份，其中亦包括不具備原住民族身份的親戚成員，以及非原住民族的居民，但其共同組織成為部落。以個別身份為基礎的社會福利系統時常排除這些不具原住民族身份的成員，忽視其部落成員的完整性，並造成部落內的分化效應。

140 在新北市的政策中，這幾年的政策始終都是以社會住宅的方式在推動，希望以溪洲部落、三鶯部落等特定部落為範本，缺乏強力抗爭的部落則經常被忽略。這些住宅計畫排擠原有老邁住戶的基本人權，部分老人因為繳不起未來的貸款預備金，被排除在這些計畫之外，成為更孤單無依的個體。

141 例如在大漢溪地區的撒烏瓦知部落，部落文化主權始終被水利署下屬單位忽略，這些工程單位在必須召開說明會的行政程序，都故意忽略部落說明，一直到編列預算及發包，工程即將進行時，才直接發文夷平部落生產以及勞動用地。桃園縣政府也在 2009 年，在未通部落族人知的情況下，直接以拓寬水利渠道的理由，直接派怪手挖除即將採收的樹豆園及菜園。

247. 而且，即使是居住權的保障，都市原住民部落也仍然面臨嚴峻挑戰。以新北市的溪洲部落為例，2015 年夏天部落因颱風侵襲而嚴重淹水、受損，亟待重建的部落大量依賴民間資源的協助，政府部門卻沒有對處於苦等社會住宅興建期間的部落居民提出相應的協助措施。2015 年 12 月，甚至發生新北市政府剷除部落菜園的事件，顯露出政府機關對於非正規聚落處於等待遷居社會住宅時整體規劃安排的輕視。
248. 此外，都市原住民部落在用水權利的部分也遠遠不及一般人民生活水準。無論是新北市的溪洲部落、桃園市的崁津部落與撒烏瓦知部落，還是其他十餘處都市原住民部落，都缺乏乾淨的自來水設施，甚至成為都市經濟發展、工業需求下污染問題的接收者。這些問題中央、地方政府並未協同解決，許多問題總被推托「受制於現行法律規定」。<sup>142</sup>
249. 綜上所述，我們要求：
- (1) 隸屬中央政府的原民會，應主動、積極介入調查，清楚說明都市原住民集體部落主權與個別居住權的差異，以避免將都市原住民「違建」部落的問題簡化成個人的居住或社會福利補助議題，並進一步給予都市原住民部落所需要的政策協助。
  - (2) 中央與地方政府機關應合作加強都市原住民部落的居住權、水權保障。相關措施必須納入正當法律程序，並讓居民能在過程中實質參與、實際影響政府決策或修法建議，以實現都市原住民的善居。

## 都市原住民之居住權

250. 原鄉地區長期以來面臨國家發展資源分配不均而導致發展資源的匱乏，因此有近半數的原住民人口移居至都會區，為謀求就業機會或是滿足教育、醫療等生活機能。而都市原住民之居住概況，可粗分為都市原住民部落及散居於都會區之原住民家戶兩大類別，但是不管是都市住民部落還是散居的原住民家戶，都有因為經濟條件弱勢、缺乏社會支持系統以及族群主體性被忽視等共同的困境。
251. 依據在《ICESCR》第 11 條中居住權的規定，政府應對處境不利的弱勢個人和家庭，提供基本居住保障。針對此點我們首先須強烈譴責，政府在 2016 第二次經社文公約國家報告共同核心文件第 21 段中已明白指出臺灣原住民因為大量人口持續遷居都會區，導致目前擁有自用住宅的原住民家庭比例僅為 73.2%，低於全國家庭的 85.32%。但在 2016《ICESCR》第二次國家報告第 220 段中，對於少數族群居住權的回應，居然僅以保留地的地權移轉作業績做為回應，完全未針對散居在各都會區中的原住民，提出居住權改善的措施和說明，也未就都會區中之原住民族聚落（三鶯部落、溪洲部落等）做出任何檢討與回應；在 ICERD 國家報告也未就原住民族於都會區之居住狀況進行相關說明。故我們強烈要求政府應於國家報告中補充說明都會區原住民的租屋、購屋及社會型集中住宅等各項政策規劃及目前居住概況的統計數據，並對目前 6 個縣市 20 處都市部落目前的情況和對應處遇作出說明。
252. 都市原住民部落的組成有其特殊的歷史成因、組成份子、共同的文化情境和群體規範，但在多數的案例中，政府多以「安置補助」、「聚落輔導」或「違建拆遷」等政策工具，作為都市部落問題的解決，在在顯示政府對於都市部落的特殊性，也是最

---

142 請參閱「報導者」的報導：〈爭一口能喝的水 都市邊陲部落的取水大戰〉，2016 年 2 月 18 日。網址：<https://www.twreporter.org/a/amis-war-of-water>。

重要的本質——部落主權——毫無概念，使得都市部落面臨的社區照顧、文化傳承和住民自治等問題僅被簡化成居住權議題。

253. 舉例而言，政府都市原住民部落視為違章建築，進而自行限縮政府義務僅在「輔導、貸款」等殘補措施，此與《ICESCR》第11條所稱「適當措施實現權利」顯然不符。
254. 都市原住民聚落在用水權利的部分也遠遠不及一般人民生活水準，無論是溪洲部落、崁津部落、撒烏瓦知部落都顯現源自於過去政府措施、法律政策所致生的不平等待遇甚至歧視。甚至成為都市經濟發展、工業需求下污染問題的接收者。這些問題並未透過中央、地方政府間協同解決，許多問題「受制於現行法律規定」，也亟待納入居民能實質參與的正當法律程序。

## 原住民之社會住宅

255. 針對原住民之社會住宅，內政部將協助「融資與補助先期規劃費、融資利息及非自償性經費」；但在當前所有社會住宅當中均有此一協助，並非專門針對原住民居住之社會住宅所採取之措施。
256. 目前桃園市與石門農田水利會合作，由水利會提供大溪區仁武段 13、14 地號土地及自籌經費興建原住民族專屬社會住宅，共約 45 戶，但根據原住民族委員會統計資料「10903 台閩縣市鄉鎮市區原住民族人口—都會比例」，<sup>143</sup>台灣都會區原住民人數為 274,352 人，45 戶的社會住宅顯然不足。
257. 雖然《住宅法》第 39 條明定「直轄市、縣(市)主管機關或相關目的事業主管機關為營造住宅景觀及風貌，得補助或獎勵新建、增建、改建、修建或修繕，具有地方特色、民族特色或歷史原貌之住宅」，但迄今為止沒有任何一案受到補助，該條文並未確實執行。
258. 我們建議：都市原住民之居住問題應整合進既有社會住宅政策，原鄉原住民之居住問題則應從原鄉整體發展(如就業、基礎設施)與社區營造著手。

## 健康權

### 社會決定因子

259. 健康不平等的問題，政府僅回應原住民的健康狀況，而其他族群健康狀況的資料略為不足。
260. 從政府回應，可看出衛生福利部完全以「健康服務」的觀點出發，而忽略了在國際上長期受到重視的「健康的社會決定因子」。就以原住民的健康而言，重要的不只是結核病防治或醫療資源的問題。原住民族權利長期以來被政府忽略，不但生活環境被侵犯、社區結構被破壞、經濟型態被改變，迫使許多原住民家庭為了職業或求學而分散。從原住民的就業、教育程度、收入較低，都些因素都會影響健康狀況。而在慢性病和長期照顧都亟需自我照顧和社區支持的情況下，政府也未能提供協助。

<sup>143</sup> 原住民族委員會，原住民人口數統計資料(2020):

<https://www.cip.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=940F9579765AC6A0&DID=2D9680BFECBE80B6E96C3AC23828BFD0>

衛生福利部這種缺乏社會視角，將健康醫療化的政策取向，讓人不安。

261. 除了原住民社區以外，其他資源相對缺乏的社區，他們也遭遇類似的困難，但政府的回應完全缺乏收入、貧窮、社區組織、社區服務這些關鍵字。
262. 健康人權之侵害非單純肇因於醫療照護資源不足或分配不均，而是來自於更上游之社會政策規劃失當、經濟安排不公等多重因素所形成之結構性問題，包括物質資源(包括財務、醫療照護設備)、權力(power)、機會(opportunity)等社會決定因素。在兩公約第二次國家報告草稿第二稿提供的資訊，台灣社經條件最弱勢地區與最優勢地區民眾零歲平均餘命差距超過20歲。但從2016兩公約國家報告看來，政府對健康權的實踐仍停留在醫療/物質模式，公共衛生政策仍以醫療補助、醫療設施之建立、醫療服務之提供為主，而忽略健康之社會決定因素(social determinants of health)。
263. 雖然一般國民之醫療照護在全民健康保險之架構下已獲得適當保障，且國家對於城鄉之間醫療資源利用或收費並未設定法律上之差別待遇；但台灣仍存在顯著之健康不平等(health inequality)。尤其是以身心障礙者、原住民族、所得級距、都市化程度、老年人、國籍等身份別加以分組(disaggregate)分析，不同族群仍面臨社會資源與近用醫療照護之差異。國家報告未依人權指標所建議之方式將健康資料分組呈現，以致無法顯示健康不平等的嚴重程度。
264. 我們建議：
- (1) 政府應該從社會決定因子的角度理解健康不平等，並提出足以回應「社區資源缺乏」這個關鍵因素的解決方案。
  - (2) 衛生福利部應該修正將健康問題醫療化，將社會問題個人化的認知與態度。
  - (3) 政府應該就健康不平等的問題，進行調查與研究。除了身體健康之外，應同時注意心理健康與身心障礙的重要性。
  - (4) 政府應在專業醫療護理人力培育，全力推動文化安全概念，以避免專業服務中的種族歧視並尊重原住民族的聲音與對自我健康的決定權。

### 有關蘭嶼核廢料問題

265. 按原住民族基本法第3條「政府不得違反原住民族意願，在原住民族地區內存放有害物質」以及專家建議「經濟部訂定關於放射性廢棄物最終處置的具體計畫及明確時程」皆訂有明文，然而政府就核廢料議題處置方式卻是令人歎為觀止地延遲且不適當。
266. 臺東縣達仁鄉被納入未來核廢料遷出蘭嶼後的可能存放地點，即便傳出反對聲浪，經濟部仍以「持續進行溝通工作」取得50%以上族人支持為目標，繼續推動相關規劃措施，此舉不但違反原基法之規定外，也與《聯合國原住民族權利宣言》的自由事先知情同意原則嚴重衝突。
267. 就蘭嶼「核廢料遷移」一事，政府所做成之「核廢料蘭嶼貯存場設置真相調查報告書」已明確提出：提出損失補償、儘速辦理貯存場遷場、充實蘭嶼地區醫療資源及設施、妥為規劃蘭嶼地區未來發展等4項建議。然而政府卻未積極面對上述4項建議，卻以法源不清、程序不備的情形下提出25.5億「回溯補償金」，反而造成蘭嶼達悟族人更多對立與困擾，以及主流社會對他們的污名化。

## 原住民族就醫權

268. 臺灣原住民族的生活場域處於臺灣公共資源分配的邊陲地帶，嚴重影響族人各項基本生存權利。原鄉地區青壯人口多因工作遷至都會區，主要居住人口為老人小孩和失能者，慢性疾病、共病與失能多，居住環境交通相對不便，也缺乏各種必要協助，因此就醫困難。語言文化與主要族群的差異，導致健康認知及自我照護上與醫療專業人員有落差，不利出院後健康恢復及慢性疾病控制。居住地因政策或災害多次遷徙，加上不當開發計畫和公共工程，目前仍多有災害風險，居住環境中各種危險環境因子亦威脅居民生命安全。
269. 醫療機構分布嚴重不均，除各縣(市)間存在嚴重城鄉差距外，<sup>144</sup>各縣(市)內的分布不均現象亦十分顯著，原住民族居住地區往往是區域內最缺乏醫療機構之處。<sup>145</sup>各鄉鎮雖至少有一公立的衛生所，但除服務的區域廣大外，<sup>146</sup>在空間分布上卻多集中在區域內的主要幹道上，甚至有些偏遠鄉鎮的衛生所，距離鄰近醫療資源豐沛的鄉鎮反而較鄉鎮內村落近的情形，因此並未真正改善居民就醫的可近性。
270. 此外，原住民族居住地區的交通條件往往較差，道路路況及照明不佳，且缺乏便捷的公共運輸，導致有疾病或失能的居民難以自行就醫，每次至醫院就診往往需耗費大量時間與金錢，若罹患須住院治療之疾病，不斷的路程往返更造成病患及家人極大的負擔。天災來臨時，原住民族地區更容易因道路毀壞形成孤島，使得有緊急健康狀況的居民得不到即時的幫助。
271. 上述現象反映出衛生主管機關在進行醫療網規劃時，並未考量原住民族居住地區的地理特殊性安排醫療機構的分布，僅追求帳面上每鄉鎮皆有醫療機構的假性平等。
272. 醫療人力分布由於醫療院所多集中於人口密集區，因此亦有分布不均的情形，<sup>147</sup> <sup>148</sup>尤其急重症相關科別醫療從業人員更與都會地區有極大差異。相對於臺灣都會地區，原住民族居住及前往就診地區的醫療從業人員多為公費養成，收入相對同儕較低、服務地點調動頻繁、工時普遍過長且負責業務繁重、在地生活機能與都會落差大、設備及後援醫療缺乏，加上在地病患族群就診時往往有較嚴重的疾病表現，因

144 根據中華民國醫師公會全國聯合會 2014 年統計資料，六個直轄市(台北、新北、桃園、台中、台南、高雄)之醫療機構佔全臺灣 71.9%(第七頁圖 10)，年度新增的醫療機構亦多集中於這些區域(第九頁圖 14)，原住民族人口較多之花蓮台東兩縣，則僅佔全國之 2.2%，醫療機構變化亦為負成長；另根據同份資料，全台地區級以上醫院(地區醫院、區域醫院、醫學中心)更有 90%集中在六個直轄市地區，花蓮台東兩縣則僅佔 3.4%(第三十六頁)。

145 根據註 144 之相同統計資料，花蓮縣內有 65%的醫療機構集中在花蓮市與吉安鄉兩個行政區，台東縣境內則是有 53%集中在台東市。

146 如花蓮縣秀林鄉，面積為 1,641.8 平方公里，為全台最為遼闊的行政區，境內僅有 12 間診所；南投縣信義鄉，面積為 1,422.4 平方公里，境內僅有 9 間診所。

147 根據註 144 之相同統計資料，2014 年花蓮縣與台東縣的醫師共有 1,096 人，總人口為 557,862 人，總面積為 7783.82 平方公里；每位醫師服務人數為 509.00 人，每平方公里醫師人數為 0.14 人/平方公里；首都台北市醫師共有 9213 人，總人口為 2,702,315 人，總面積為 271.80 平方公里；每位醫師服務人數為 293.32 人，每平方公里醫師人數為 33.90 人/平方公里

148 花蓮縣內，花蓮市有 552 位醫師，佔全縣 787 位醫師的 70.1%，扣除花蓮市醫師、人口數及面積計算，花蓮縣其餘的醫師每人要服務 966.05 人，每平方公里僅有 0.05 位醫師。

此導致工作成就感低，醫療從業人員流動性高，<sup>149</sup>連帶造成原住民族居住地區的醫療機構長期人力缺乏，形成惡性循環。區內較大型醫療院所前往支援看診的醫師，也因需當天往返的時間壓力，以及仍有本院業務的安排，能夠支援的時段有限。

273. 因應原住民族居住地區醫療資源不足的現況，衛生福利部以兩項計畫因應，其一為整合性健康照護系統 (Integrated health care delivery system, IDS)，委託縣內的大型醫療院所提供山地離島鄉鎮<sup>150</sup>的各聚落每周一至兩次的一般科及/或專科診次；另一為西醫醫療資源不足地區改善方案，鼓勵平地鄉鎮內的醫院或診所至醫療資源缺乏的聚落開業或提供巡迴診次，<sup>151</sup>兩項計畫皆以健保給付點值保障以及定額給付獎勵作為誘因。
274. 但在執行面上，兩項計畫皆僅移植都市的醫療模式至部落，時間短暫加上缺乏誘因，導致醫師偏好駐守固定地點看診多於至居民住家出診；若懷疑病患患有較急性的病症，也因為鄰近地區缺乏檢驗檢查設備，或有設備但在地與承作院所間資訊不互通，導致病患須等待下次看診才能得知結果，或再跑一趟市區的醫院做檢查；承作院所與當地衛生所之間也未能統合在地居民需求，許多專科診次因缺少轉介機制以及相關設備，與一般診次處理的問題大同小異，形同虛設。
275. 此外，醫師與當地居民在語言、生活方式以及健康認知上差異極大，無論在病情溝通上以及後續追蹤上皆有極大困難，也導致醫師往往選擇以開立藥物而非衛教之方式來處理居民的健康問題。承作院所考量成本接案，也導致某些地區經常更換看診醫師或承作院所，頻繁的人事更迭對病情控制及醫病信任感皆有負面影響。區域間、機構間未能整合居民健康資訊，以及居民對於健康政策如何制定並無有效參與權，雖有資源挹注但並未真正使族人受益。

## 原住民族健康權

276. 臺灣原住民族在各年齡層之平均餘命皆低於非原住民族，顯示原住民族健康權仍待提升，立法院於 2023 年剛通過《原住民族健康法》，臺灣原住民族所面臨健康不均等的現象體現了國家在原住民族政治、經濟與制度等面向上對原住民族的偏見及主流社會民族中心主義 (ethnocentrism) 的霸權。以目前臺灣官方所公布的統計資料可知，原住民族在各個年齡層的平均餘命皆少於非原住住民族，而原住民族平均餘命的損失又與國家未落實原住民族權利所造成的結構性暴力 (structural violence) 有密切的關係，原住民族女性健康、高新生兒死亡率、高事故傷害死亡率、酒精濫用、自殺、肺結核、慢性肝炎與肝硬化及代謝性症候群等皆為當今原住民族所面臨之嚴

---

149 衛福部台東醫院在 2012~2016 年間，醫師從原有三十餘名變成十餘名，員工離職有 500~600 人之譜。請參見：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201601200345-1.aspx>(最後瀏覽: 2016/06/26)

150 新北市烏來區；桃園市復興區；新竹縣五峰鄉、尖石鄉；宜蘭縣大同鄉、南澳鄉；苗栗縣泰安鄉；臺中市和平區；南投縣仁愛鄉、信義鄉；嘉義縣阿里山鄉；高雄市那瑪夏區、茂林區、桃源區；屏東縣三地門鄉、牡丹鄉、來義鄉、春日鄉、泰武鄉、獅子鄉、瑪家鄉、霧台鄉；花蓮縣秀林鄉、卓溪鄉、萬榮鄉；臺東縣延平鄉、金峰鄉、海端鄉、達仁鄉、蘭嶼鄉。

151 新竹縣關西鎮；苗栗縣南庄鄉、獅潭鄉；南投縣魚池鄉；屏東縣滿州鄉；台東縣池上鄉、關山鎮、鹿野鄉、卑南鄉、長濱鄉、成功鎮、東河鄉、台東市、太麻里鄉、大武鄉；花蓮縣新城鄉、花蓮市、吉安鄉、壽豐鄉、鳳林鎮、光復鄉、豐濱鄉、瑞穗鄉、玉里鎮、富里鄉。

重健康問題。然而，政府部門在策訂原住民族健康政策時，刻意將其「醫療化」(medicalized)、「一般化」(generalized)與「個人化」(individualized)，而《2025 衛生福利政策白皮書》亦取消原載於《2020 健康國民白皮書》中之原住民族專章，導致原住民族正面臨健康權被侵害的情形。為解決原住民族所面臨健康不均等的現象，政府部門應依世界衛生組織所定義健康權的概念，規劃並建置符合原住民族需求且具文化安全性 (cultural safety) 的醫療系統與生活條件改善措施，藉此保障原住民族之健康與福祉。

### 人為環境對於原住民族兒童身心健康的影響

277. 在臺灣，人為環境和舉措對於原住民族兒童身心健康往往造成嚴峻挑戰。舉例來說，政府為因應財政和少子化現象，紛紛裁併原住民族地區的學校 (或者是原住民族地區根本就沒有國中、高中的學校)，<sup>152</sup>造成更多兒童被迫離開原生家庭或部落，移居、寄宿於平地就讀，或是每天長時間的通勤學校和住所，此況除了使原住民族兒童在人身安全和生理健康上多有疑慮外，在缺乏相應的支持系統和文化照護下，更時常造成其精神和心理不適應，而產生認同混淆、文化排斥和心理創傷現象。
278. 臺灣政府對於遷村部落採取遷移的政策，在面積和土地地目等不符合比例原則，遷村空間規劃和設施也不全有族人參與，不僅壓縮原住民族的生活與生存，剝奪族人耕種、漁獵、採集的權利，更剝奪了兒童在文化學習和健康人文環境生長的權利。
279. 政府將核廢料放置於蘭嶼超過 30 年，即便如政府所聲稱的安全無虞，面對核廢料污染的擔心和壓力，亦嚴重影響當地原住民族人，包括兒童的身心靈健康。此外，蘭嶼島上之火力發電廠，排放廢氣煙囪之下，就是當地原住民族兒童所就讀之幼兒園，多年來更是直接傷害兒童健康。
280. 上述三起案例中，可見得人為的措施和行為，亦是改變和鬆動原住民族兒童的生理、心理與文化健康的原因。

### 原住民族長期照顧之社會權與文化權受侵害

281. 《憲法增修條文》第十條明列「尊重原住民族意願」原則，《原住民族基本法》第 24、26 與 28 條也有「符合原住民族特殊性」規定，然而，這些強調多元文化精神與保障原住民族基本權利的法規在實行上並沒有實現，也無從表達。因為國家缺少原住民族對等參與的機制，也沒有對原住民族確實的長期照顧普查資料 (目前僅用全國人口推估原住民族地區的狀況)，使得原住民族族群間的特殊性和差異性無法被看見；現有福利政策規劃過程無納入原住民族觀點，以致服務體系無法有效達到原住民族的需求。

---

152 以屏東縣北部的三地門鄉、瑪家鄉、霧台鄉來說，三個鄉只有一個國中、完全沒有高中職，該三鄉的兒童多半是國小在部落就讀 (也有很多孩子在小學就通勤或移居在平地國小就讀)，國中以後就一定會到市區就讀，留在原鄉國中的都是相對家庭因素和資源缺乏的兒童。然而，就讀平地國、高中職的原住民兒童，也不見得會如預期受到更多教育資源的投注，而有更好的、適性的發展，但確實的數據資料和相關報告為何，目前並未能索取之。

282. 《長期照顧服務法》於 2015 年通過，其中第 14 條、<sup>153</sup>第 18 條<sup>154</sup>以及第 24 條<sup>155</sup>對原住民族長照體系發展將造成深遠影響，但這三條條文內容卻缺乏原住民族代表直接參與的機制，且明確地限制參與諮商的對象僅限於中央政府機關層級（衛生福利部、原住民族委員會）。此缺陷導致原住民族的社會文化權在照顧現場受到侵害。例如，臺灣的長期照顧服務由照顧管理專員（照專）負責評估與核發時數，由於長照體制缺少臺灣的原住民族的對等參與，導致因為選照專過程多半不重視講族語能力、也不需熟悉原住民族文化，在開案壓力下，原鄉的長期照顧發展處於邊陲並低度發展。
283. 查原鄉老人人口比例遠高於國家平均——2015 年原住民族地區 55 歲老年人口比例最高為 39%（台東縣長濱鄉），最低為 14%（高雄市那瑪夏區），二者皆比臺灣老年人口比例 12.51% 高。原鄉對此社會保障的需求可見非常迫切，但依照衛生福利部長照服務使用資料分析，2013 年臺灣 55 個原住民族鄉鎮地區中，42 個原鄉的失能老人所獲的長照資源低於全國平均分配，其中有近三成原鄉更不到全國失能老人平均經費的一半，反映出原鄉地區的長期照顧服務長久處於國家資源分配的邊陲。
284. 這樣邊陲的狀況，反應出臺灣原住民族的歷史與文化特殊性未被看見，其從個人照顧的社會權，以至於原住民族集體的 cultural 權均無法被肯認。國家應在肯認個人照顧的社會權以及集體的 cultural 權前提下，執行確實的長照資料普查，以及建置族別與長照服務內容分列的數據資料，以建構原住民族的長照制度。
285. 綜上所述，我們建議：
- (1) 國家應針對原住民族特別需要的服務內容進行調查；建議針對原鄉建立確實的資料普查制度（而不只是推估），並尊重原住民族意願規劃長期照顧發展計畫。
  - (2) 應針對以下《長期照顧服務法》的條文進行與原住民族的全面諮商與修訂：第 5 條第 1 款、第 6 條第 5 款、第 7 條第 2 款、第 9 條第 2 項第 2 款、第 14 條第 5 款、第 18 條、第 19 條、第 22 條、第 24 條。
  - (3) 應該將原鄉獨立推動原住民族長期照顧制度，提供充分財源，透過共同管理的機制，使原住民族得以參與協調、審議與諮詢長照服務及其相關事項。<sup>156</sup>

---

153 第十四條：「中央主管機關應定期辦理長照有關資源及需要之調查，並考慮多元文化特色，與離島偏鄉地區特殊處境，據以訂定長照服務發展計畫及採取必要之獎助措施。中央主管機關為均衡長照資源之發展，得劃分長照服務網區，規劃區域資源、建置服務網絡與輸送體系及人力發展計畫，並得於資源過剩區，限制長照機構之設立或擴充；於資源不足之地區，應獎助辦理健全長照服務體系有關事項。原住民族地區長照服務計畫、長照服務網區與人力發展之規劃及推動，中央主管機關應會商原住民族委員會定之。中央主管機關應獎助辦理長期照顧創新服務之相關研究。第一項及第二項獎助之項目、方式與長照機構設立或擴充之限制，及第二項長照服務網區之劃分、人力發展等有關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

154 第十八條：「長照服務之提供，經中央主管機關公告之長照服務特定項目，應由長照人員為之。長照人員之訓練、繼續教育、在職訓練課程內容，應考量不同地區、族群、性別、特定疾病及照顧經驗之差異性。長照人員應接受一定積分之繼續教育、在職訓練。長照人員之訓練、認證、繼續教育課程內容與積分之認定、證明效期及其更新等有關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

155 第二十四條：「長照機構之申請要件、設立標準、負責人資格，與其設立、擴充、遷移之申請程序、審查基準及設立許可證明應記載內容等有關事項之辦法，由中央主管機關定之。原住民族地區長照機構之設立及人員配置，中央主管機關應會商原住民族委員會定之。」

156 共同管理是原住民族自治光譜上的一種型態，它不是一個固定的機制，因為各個部落因為歷



## 心理健康

286. 移工：目前在台移工人數已超過七十萬，包括產業及社福外勞，他們離鄉背井、孤立無援，雖有健保身份，但就醫仍多所限制，近來移工自殺事件日增，但移工卻無法近用心理健康之協助。勞動部應主動透過其管理系統，及時協助移工尋求心理健康服務。
287. 原住民族自殺問題：原住民族標準化死亡率顯著高於非原住民族 (圖 1)；而原住民族中，男性自殺率顯著高於女性 (圖 2)。非原住民族自殺標準死亡率近幾年似呈逐步下降趨勢，依據全國自殺死亡資料統計，108 年度國人粗死亡率(單位：每十萬人口)為 16.4，標準化死亡率 12.6，男性粗死亡率 21.8，女性為 11.0，為全國第 11 大死因 (如表 1)，從整體來看原住民族自殺相關數據似乎低於全國平均或落差不大，但依族群別、城鄉別有些指數就有顯著差異。可以看到特定族群的死亡相關數據是遠高於其他族群，布農族、卑南族、鄒族、賽夏族。而卑南族男性粗死亡率甚至高達 43.2，女性為 0，各族群及區域間心理健康有顯著差異，政府必須要應有責任提供資料及加以釐清。另外，心理健康司在推動原住民族心理健康的計畫也缺乏對原住民族需求的特殊思考，如 2023 年心理健康司八月開始補助 15-30 歲年輕族群心理健康的諮商方案，但全台配合的診所只有 300 家，原住民地區又沒那麼多診所，原住民族地區的青年使用諮商資源比一般青年花費更多成本，這是很典型的原住民在健康資源分配不均的現況。

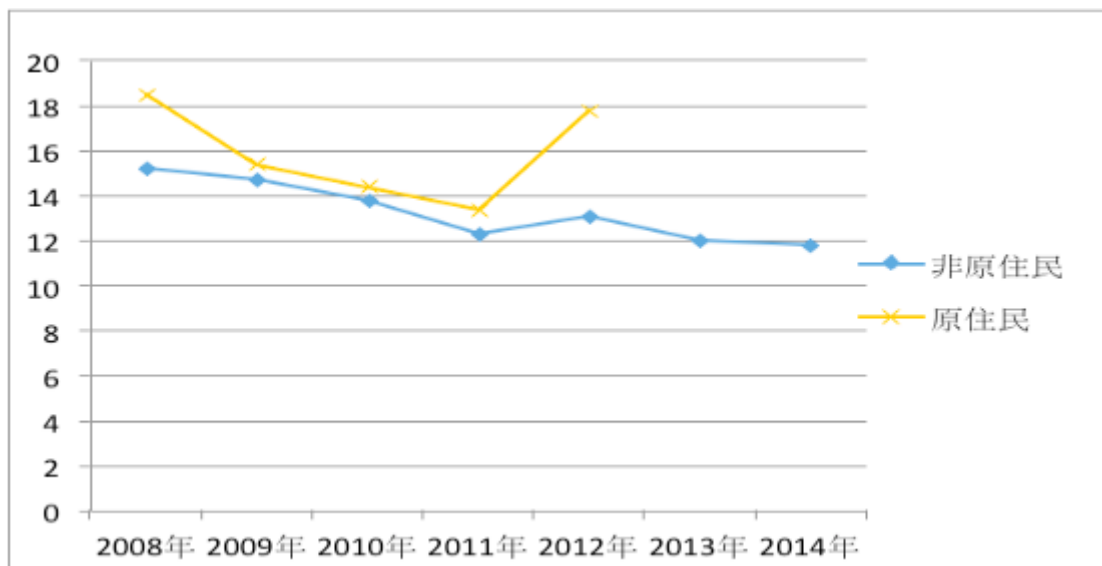


圖 1 原住民與非原住民自殺標準死亡率

史文化特殊性，會有不同的長成。因為如此，更需要部落的對等參與、討論、決策、以至於共管和自治。

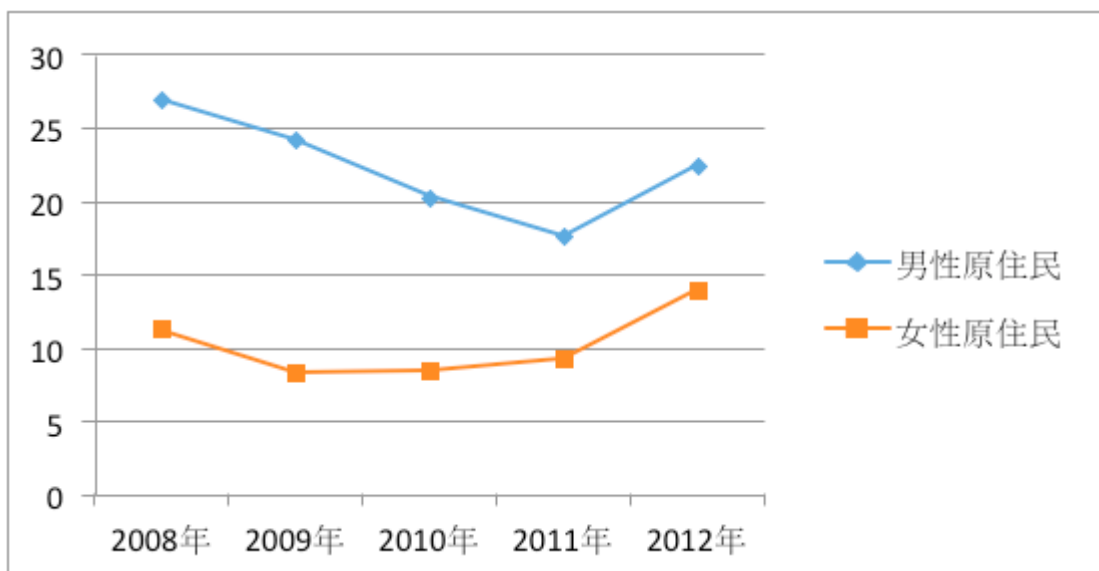


圖 2 原住民男性與女性自殺標準死亡率

表 1 2019 年度國人平均粗死亡率(男/女)及標準化死亡率與原住民族族群別/城鄉別之比較表

2019 年度	粗死亡率	標準化死亡率	男性粗死亡率	女性粗死亡率
國人平均	16.4	12.6	21.8	11.0
原住民族相關資料				
原住民族(整體)	14.2	13.0	18.1	10.6
族群別				
泰雅族	14.2	13.8	13.9	14.5
布農族	27.1	25.0	31.7	22.9
卑南族	20.8	20.2	43.2	0
鄒族	30.0	31.5	31.7	28.4
賽夏族	29.9	26.7	31.1	28.7
太魯閣族	15.6	14.0	25.9	6
達悟/邵/噶瑪蘭/ 撒奇萊雅/賽德克/ 拉阿魯哇/卡那卡 那富	0	0	0	0
其他	16.3	9	30.2	0.0
城鄉別				
都會區	13.4	12.8	13.9	12.9
平地原鄉	14.3	12.2	19.4	9.1
山地原鄉	15.6	12.7	23.2	7.5

### 逾期居留移工分娩之緊急醫療權

288. 依據兒童及少年福利與權益保障法第 14 條規定，接生者必須於七日內將胎兒出生資

料通報衛生主管機關備查。2004 年起，新生兒通報系統全面網路化，戶政、移民署等不同機關可串聯該通報系統，掌握新生兒及其父母相關資料。

289. 上述規定本意在確切掌握人口動態，並作為後續提供婦幼衛生保健服務之依據。但在孕產婦為逾期居留外籍移工的情況下，這項規定在實務運作上卻使得本應維護產婦與嬰幼兒健康的醫療院所淪為行方不明移工之舉報者，迫使其擔憂因就醫而被遣返而未能接受適當之產前與分娩醫療服務。除不利於孕產婦健康，亦可能危及胎兒與新生兒健康或生命。
290. 為避免兒童成為黑戶，我們認為政府必須提出有效的預防與介入措施。但透過醫療系統與出入國資料之連結用以查緝失聯外勞，致使他們無法在需要醫療協助時安心就醫，絕非正解，也無法達到兒童最佳利益。

## 無國籍兒童健康權

291. 依據我國《全民健康保險法》第 9 條規定，<sup>157</sup>僅有取得「外僑居留證」之無國籍兒童能夠享有健保，然而如前所述，取得外僑居留證仍然存在一定時間成本限制，處於這段程序之兒童未能進用健保。除健保之外，尚未通報成案之兒童因不具備衛生單位開立個案資料，最終仍被普遍性的常規疫苗施打拒於門外，<sup>158</sup>無法在我國享有最基本健康權保障。
292. 我們建議：已通報之個案兒童應立即享有健保：現行無國籍兒童安置與取得身分流程過於耗時，且尚未取得居留身分連帶影響其健保近用之權，實有違 CRC 第 24 條與 CRC 第 15 號一般性意見有關兒童健康權不可剝奪與不歧視之意旨；因此，我們要求政府在加速發給通報個案居留身分證件的基礎上，同步使個案兒童享有健保。同時，疫苗施打應符合平等原則，因不論失聯移工是否決定讓其子女施打，對於未被通報在案之兒童而言，疫苗可能為其所能取得最低標準醫療資源；疫苗施打流程應儘可能快速、簡便，並必須提供無記名施打，盡其所能降低失聯移工使其子女近用醫療資源之成本。

## 受教權

### 有關原住民健康照護及教育服務具有文化適切性

293. ICERD 初次國家報告未提及，但政府曾在其他公約國家報告中表示已研擬「原住民族健康法草案」、設置「部落健康營造中心」，以及推動「原住民族長期照顧專章」，然而實際操作上發現與專家建議方向相去甚遠。
294. 實際問題有：(1) 資源難整合(原鄉長照基金分為原民會及衛福部)；(2) 缺乏對照服員的能力提升、專業進修；(3) 原鄉土地建物法規限制，仍持續困擾著長照機構的設

157 《全民健康保險法》第 9 條：「除前條規定者外，在臺灣地區領有居留證明文件，並符合下列各款資格之一者，亦應參加本保險為保險對象：一、在臺居留滿六個月。二、有一定雇主之受僱者。三、在臺灣地區出生之新生嬰兒。」

158 衛福部疾管署，疾管署針對非本國籍特殊兒童(黑戶寶寶)亦可接種各項常規疫苗(2019):  
[https://www.cdc.gov.tw/Category/ListContent/4T8vDeSxOpmz0ILvF\\_D8Yw?uaid=j2C0Y Yhi3H2yjfmZxo1ccw](https://www.cdc.gov.tw/Category/ListContent/4T8vDeSxOpmz0ILvF_D8Yw?uaid=j2C0Y Yhi3H2yjfmZxo1ccw)

立；(4) 缺乏原住民及在地自決的機制；(5) 應提升原民身障長者的需求保障。以及長照 2.0 計畫上路後，負責支應照護需求的衛福部轄下明明已有社區關懷據點、長照巷弄站等計畫，雙方資源卻無法配合，甚至壓縮了部落內的閒置空間。

295. 建議衛福部必須先從「原住民族地區基礎資料調查」做起，盤點現有官方、民間的照護資源，再研究不同族群、區域的需求，才能進行全盤性考量，第二步則是尊重部落自主，廣邀地方組織和部落人士參與計畫。

296. 即使已通過「原住民族教育法」、設置「原住民族課程發展總協作中心」和「原住民族教育政策會」，至今卻遲遲無法落實原住民族為主體之教育模式。

297. 依據原住民族教育法第 15 條，各級政府可依需要設立原住民族學校。然而其最重要之子法「原住民族學校法」卻始終無法通過，使得部分教育工作者只能創立以原住民文化、知識為核心的「實驗學校」，試圖以「實驗教育」的方式突破限制。

## 原住民族教育法

298. 根據《ICESER》第 13 條第 2 項第 3 款，儘管政府於 1998 年公布實施《原住民族教育法》，卻遲至 2005 年才完成《原住民族教育法施行細則》。原住民族委員會在 2011 年規劃「第三學期制民族實驗學校」，預計於 2016 年完成各族一所部落學校的設置；其進度已然落後，且在實踐上進一步造成階層化。<sup>159</sup>另外，政府因應少子化的「裁併基礎學校」的主張，也有使原住民基礎教育情況更惡化之虞。<sup>160</sup>師資部分，已於 2013 年修改《原住民族教育法》第 25 條，規定原住民籍學生與教師的比例。在同一條文第 2 項第 5 款高等教育部分，原住民籍學生在高等教育的升學，過度集中於技職教育<sup>161</sup>，而無法發展全面性的思考與培養各領域的菁英，不利於族群發展。

## 就學權

299. 原民會及教育部皆提出協助原住民學生就學之措施，並在學率參加考試分發入學之錄取率等有所提升，且有多項紓緩就學經濟負擔之措施。然而，依據教育部 110 學年原住民族教育統計資料顯示，高中職原住民學生休學率約 5.52%，失學人數佔全體失學人數 16.73%。原住民大專校院學生休學率 12.10% 亦高於一般學生的休學率。原住民籍學生相較於一般學生高的休退學率，是否與在校同儕之間種族歧視及偏見帶來的壓迫有關？另外，高中職及大專院校編制內，是否有專責單位提供多元文化諮商，或是專責單位/教師輔導原住民籍學生面對文化差異在校適應問題？

300. 承上，在原住民族教育權的反歧視措施中，不僅限於就學率的提升，同時也必須審視目前教育環境中，是否有以原住民族為主體培養，以維護民族尊嚴、延續民族命脈、增進民族福祉等人才培育方式的長期規劃？

---

159 請參考林文蘭，2014，〈找「部落」、做文化：原住民部落學校的教育實踐和文化復振〉。

160 請參考〈臺灣原住民基層教師協會對偏鄉小校裁併校的主張〉。

[http://indiginousteachers.blogspot.tw/2013/01/blog-post\\_15.html](http://indiginousteachers.blogspot.tw/2013/01/blog-post_15.html)

161 請參考包正豪，〈臺灣需要一所小而美的原住民綜合大學〉。

<http://viewpointtaiwan.com/2015/10/19/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%9C%80%E8%A6%81%E4%B8%80%E6%89%80%E5%B0%8F%E8%80%8C%E7%BE%8E%E7%9A%84%E5%8E%9F%E4%BD%8F%E6%B0%91%E7%B6%9C%E5%90%88%E5%A4%A7%E5%AD%B8/>(最後瀏覽: 2016/06/26)

301. 除此之外，各師培大學在師資生培養過程中，是否將多元文化教育、原住民族群文史、原住民族學生心理學等相關學分，提供師培生修習，以提升其文化敏感度，培養對於不同文化之了解及尊重，避免未來進入教育現場時，傳遞歧視性言論、主觀偏見等問題，這也都是反歧視措施的重要項目。
302. 原民會提出，現行課程綱要已列有關族群和諧、多元尊重之能力指標，協助學生尊重及認識多元族群文化，進而推展族群和諧及防制歧視。然在教育現場，除了教科書對於原住民族撰述篇幅零碎、淺薄之外，針對原住民族歷史文化，編寫上也出現許多錯誤和刻板印象等與歷史不符的內容。例如從清治時期中葉到荷蘭統治臺灣，平埔族群受到外來政權不平等待遇或政策迫害等歷史，也鮮少在現行教科書呈現。
303. 綜觀整體教育體制，雖有法源基礎，然而在實際執行層面上，原住民族教育仍淪為整體教育之附加。首先以族語課為例，小學 1 週僅有 1 堂族語課，國高中則將族語列為選修，族語課在學校之重要性仍遠遠低於英語課、國語課。族語師資更是以教育支援人員身分進入學校，未受到與英語教師同等就業保障。第二，雖有部分小學申請原住民族委員會補助經費，推展以民族教育為本位課程，然而小學教師辛苦培養之民族教育內涵，於國高中至大學階段，學校以升學學科優先，不重視與族群文化相關之課程，使民族教育之傳承呈現大斷層。這些都顯示政府建立一連貫以原住民族為主體之教育體系仍尚未萌芽，原住民族教育在整體教育環境中，仍為附屬品。

### 原住民族的族語教育

304. 原住民族語歷經被打壓的過程後，在 1987 年解嚴，開始興起復振族語的聲浪。自 1990 年代，個人、民間、教會、學校等產出許多原住民族相關書籍教材。在各界的努力下，2001 年實施九年一貫，原住民族語正式成為學校授課課程，教學著重於聽說為主，讀寫為輔，一週僅只開設一節課。
305. 九年一貫課程綱要課程實施中「選修課程」說明：「3. 國小一至六年級學生，必須就閩南語、客家語、原住民族語等三種鄉土語言任選一種修習，國中則依學生意願自由選習。學校亦得依地區特性及學校資源開設閩南語、客家語、原住民族語以外之鄉土語言供學生選習。」不論是就學習內容或教學時數的多寡來看，族語課程的份量及被重視的程度，仍遠遠比不上國語文。
306. 即將在 2018 年實施的 12 年國民基本教育課程綱要，族語學習轉為讀寫為主，聽說為輔。討論課綱的過程中，在出席之族人代表強烈建議教育部將族語列為必修未果，旋即要求族語課程至少在原住民重點學校列為必選修課程，才稍稍保障原住民學生在中等教育的受教權。然而在一般國高中，族語課程仍然以自由選修為主，視學校態度開課，通常為省事而犧牲原住民學生學習族語的權益。
307. 12 年國教課綱執行後，同時也將面臨師資短缺的問題。目前族語師資的平均年齡在 50 歲上下，從九年一貫實施至今 15 年期間，未見相關單位積極培養年輕的族語師資，也未幫助現職族語教師成為正式教師，若不加緊規劃與培力，族語將會隨著師資斷層而加速消失。
308. 族語為正式課程有 15 年的時間，相較於國語文，其地位並沒有明顯的進步，受到臺灣考試領導教學的影響，族語一直被視為沒有競爭力的語言，甚至族群最多的台東縣縣長也公開提出族語課壓縮英語課的謬論，無視於原住民族語傳承的權利，族語

學習仍停留在形式階段，更遑論復振的成效。

309. 目前臺灣本土語言課程如同「才藝課程」，可有可無的出現在國小教育階段，且實際上並非所有學校都能因應學生的語言需求，提供相對應的教師和課程資源，許多非原鄉地區就學的孩童無法在學校順利選擇自己的族群語言修習，只能被迫選擇其他的本土語言，嚴重影響族群語言的發展。待面臨考試壓力的國中階段，本土語言課程即為選修課程，不積極鼓勵選擇且不一定有開設，高中之後甚至完全沒有相關課程規劃，大學則視各校是否有相關資源(相關科系及師資)及校方是否有心開設。由此可知，政府在教材編纂、書寫系統建立方面尚稱努力，但在實際的教育現場執行卻是乏善可陳。
310. 對臺灣社會來說，語言地位平等的回復極其重要，過去六十年的時間，許多本土語言的使用者已逐漸離開，而年輕人在制度和教育環境形塑下無法充分使用本族語言生活，因此國家應責無旁貸，積極推動本土語言振興。
311. 另外報告指出國家積極維護原住民族語言及文化，且報告第39點次也指出：「過去受歷史因素影響各族群語言的自然發展，導致諸多本土族群語言面臨消逝危機，為確保我國面臨傳承危機的語言及文化得以永續傳承與發展，臺灣固有族群使用之自然語言皆應獲法律保障」，然而過去臺灣原住民族曾遭受過日本殖民的集團移駐及皇民化教育的影響，在宜蘭縣的四個泰雅族部落長成了泰雅語與日語的克里奧爾混合語，該語言至少在四個部落被通用100年以上，但該語言不被政府承認為原住民族語言，也不被納入族語認證考試，因此在學校只能學習不熟悉的泰雅語其他方言別而影響了四個部落族人因較難通過族語認證而影響其他相關權益，包含升學優待辦法。因此，我們建議：
312. 訂定國家語言發展法，確認本國所有本土語言之地位，並以此為基礎積極推動語言的平權。
313. 針對原住民族語等本土語言，應加倍推動語言回復及傳承，必要時應透過必修等方式在主流課程與制度中推行。例如除本身族群之語言外，修習第二本土語言等方式，增加語言被使用的環境，讓各本土語言真正的被使用及流通。
314. 建議政府應該全面盤點原住民族語言的師資與教育資源，並發展線上教學方案，透過線上教學的方式，弭平非原鄉地區或單一學校當中極少數的語言學習需求。
315. 尊重各地區及各部落使用的方言別權利，屬於原住民族的任何權益都不應設有任何的門檻才能取得，建議政府應即刻取消原住民族的任何福利措施以族語認證考試的門

## 無國籍兒童受教權

316. 我國教育體制缺乏保障無國籍兒童受教權之配套措施：我國法規在針對難民或尋求庇護者等特殊公民身分之受教權，僅在高等教育端的《高級中等教育法》及《專科學校法》進行規範，對於無國籍兒童就學需求最高的基本教育端卻付之闕如；依據我國《國民教育法》第6條，僅有戶政機關造冊之學齡兒童，或外派國外人員子女、僑外生享有國民義務教育資格，換言之，僅擁有明確國籍者能夠進入我國教育體系。無國籍兒童即使取得「外僑居留證」，目前仍僅能以「寄讀」方式就學，無法取得畢業證書，獲得高等教育形同被堵死，大大阻礙其日後就業與生涯發展。

317. 我們建議：增修我國《國民教育法》第 6 條，保障無國籍兒童受教權：如前所述，我國基本教育端仍未能主動融納無國籍兒童，甚至對其升學與生涯發展上造成重大阻礙，與 CRC 第 28 條締約國應保障每位兒童擁有接受義務教育乃至高等教育之權利與平等機會相悖；建議增修我國《國民教育法》第 6 條有關就學兒童戶籍與國籍資格之規範，或由教育部訂定經評估後訂定無國籍兒童就學與升學相關辦法。

## 文化權

### 都市原住民之文化平權

318. 因中央政策性支持，在多數原住民地區和少數資源較豐沛的都會縣市，確實擁有較高的能量進行文化振興和維護工作，但仍有許多都會區的原住民，因為縣市資源相較匱乏，或是地域內原住民人口數較少，而完全沒有接觸、學習母體文化的管道。其次，即使都會區內設有相關的資源單位，通常也是作零星或單一的據點，都市原住民散居情況多的因素下，文化推廣工作觸擊率有限，效益也無法完全發揮。

319. 根據《ICESCR》第 13 條教育權、第 15 條文化平權之規定，國家應積極維護弱勢族群的受教權，以及保存、參與和發展文化生活的權利。在國家報告，雖已列出原住民文化平權及維護的政策措施，但其中提到族語的使用環境不友善、強勢語言影響、場域不足等問題，仍是都會區原住民目前所面臨的實際處境，但在國家報告中卻未見政府及相關單位對於此況有何特定方針和解決之道。

320. 針對都會區原住民所面臨到的處境和特殊性問題，我們建議：

- (1) 族語、傳統文化知識甚至族群祭儀的實踐，除在固定空間 (如原住民族委員會館、部落大學等) 場域辦理外，也應發展走動式文化推廣課程或主題性活動辦理，讓都會區原住民可不受限於區域內人數限制，而享有同樣的文化學習機會。
- (2) 除在都會區辦理文化平權活動外，也應著力於強化建立原鄉部落與都會區族人的連結，讓都會區原住民不需要因為交通距離、經濟成本等障礙，而被迫與自己的母體文化疏離。舉例而言，歲時祭儀假雖然可依各族傳統及意願擇日放假一天，但城鄉交通距離、成本以及可能受到雇主或同儕的抱怨、刁難，便使族人望之卻步，放棄回部落參與祭儀的權利而仍謹守工作崗位。對此，政府應研擬具備現實考量與族群文化差異性的配套，才能落實文化平權，而非形式上的表現。

### 原住民族的歲時祭儀假

321. 從族群文化平等的角度，原住民族的歲時祭儀應該要受到跟漢人民俗節日同樣的重視與尊重。2011 年開始施行的「原住民族歲時祭儀應放假 1 日」，此一舉措立意良善，但在制度設計上難以實際執行，淪為象徵性意義而不如國家報告宣稱之「有助社會尊重多元文化」，並且也無助於落實《ICESCR》第 15 條第一項所要求之人人有權參與文化生活，以下列點說明。

322. 無助社會尊重多元文化：此一假日僅屬於原住民族特有，雖然是國家規定，卻因一般雇主未能了解的情況下，當原住民勞工要請假時時常遭受刁難，或被認為是特權，以致即使有請假的權利，多數原住民身分之勞工並不敢實際主張。與其說是無助社會尊重多元文化，很多時候，反而加深族群之間的隔閡。

323. 無助於落實《ICESCR》第 15 條第一項所要求之人人有權參與文化生活：以阿美族為例，每年七到八月間，各個阿美族部落開始輪流舉行該族群一年之中最大的祭儀活動，稱為 ilisin 或 kilumaan (不同部落稱呼方式不盡相同及進行方式略有差異)，祭典期間約是五到七天，而祭典準備期更是長達一個月。此一文化祭儀相當於漢人文化中的「過年」，但在臺灣，漢人過年是五天的國定假日，加上周末可能是七到九天的連續假期，相對而言，一天的「原住民歲時祭儀放假一日」像是可笑的施捨，加上多數原住民的青年是在都市工作，這一天的假期光是交通來回就用掉了，何以參與文化生活？更遑論是充分的參與。
324. 因此，我們提出以下建議：國家應全盤的重新檢討國定假日政策，廢除不合時宜及威權象徵的節日、增加具多元文化尊重的假日例如國際移民節、國際原住民族日等，此外，應在政策中規劃讓各族群都能充分參與其所屬文化祭儀之設計，甚至是「文化學習」假，讓各族群間能夠互相參與並學習彼此的文化，才能真正促進臺灣社會的多元尊重。

## 第 6 條 對種族歧視受害者的補救措施

### 原住民族的歷史正義與轉型正義

325. 台灣社會對轉型正義的討論，大多侷限在國民黨威權統治造成的二二八事件與白色恐怖兩件事情上。然而，原住民族在長期被殖民歷史中，受到更多嚴重的權利侵害。這些悲劇，有些是國民黨政府犯下的錯誤，也有些是更早期外來政權或移民的責任。
326. 首先，即使是國民黨威權統治造成的二二八事件、白色恐怖或不當黨產，也存在著原住民族特殊的受害經驗：傳統土地被剝奪、政治菁英被槍殺、不當的「山地平地化」政策迫使族人失去名字、語言與文化。其次，把時間拉長來看，原住民族更大的歷史正義課題，也需要台灣社會共同面對；從荷蘭與西班牙人、鄭成功家族、清朝的「開山撫番」政策、一直到日本的殖民統治，過去四百年來原住民族受到的巨大殖民傷害，其歷史真相究竟為何？賠償與和解又該如何進行？
327. 原住民族受到的不正義對待，台灣政府與社會大眾不應該假裝沒有發生過，也不應該被當做「原住民族自己的事」。然而，在 2016 年大選後新國會與新政府積極推動《促進轉型正義條例》的過程中，原住民族的歷史正義與轉型正義卻受到忽略。執政的民進黨拒絕在法案中一併處理原住民族曾遭遇過的權利侵害，僅同意在總統府底下設置諮詢性質、沒有調查與行政權限的委員會。截至 2016 年 6 月為止，這項做法已引來部分原民團體強烈抗議。<sup>162</sup>
328. 隨促進轉型正義委員會在 2022 年 5 月解任，立法院修訂促轉條例，明定各項轉型正義事項移交各中央主管機關辦理，並於行政院設「推動轉型正義會報」，負責轉型正義相關工作之統合、協調及監督。會報由行政院長擔任召集人，行政院人權及轉型

---

162 請參閱原住民族青年陣線發起的「轉型正義不談原民，小英道歉有何意義」活動，網址：  
<https://www.facebook.com/events/608797485950585/>。



正義處擔任幕僚單位。

329. 依照行政院於 2023 年公布之「行政院推動轉型正義業務中長程規劃暨監測指標建立方案 (112 年至 115 年)」，<sup>163</sup>關於原住民轉型正義僅顯示為草案或暫代研議推動之專案，實難看出政府對原住民族所受之不正義的補救措施。
330. 我們呼籲：
- (1) 行政院在推動轉型正義工作時，應納入「處理原住民族不當權利侵害」的目標，調查並公開原住民族權利受侵害的歷史真相，進而回復權利、進行賠償或補償。
  - (2) 相關政策擬定過程，也應建立機制保障原住民族有效參與。

## 第 7 條 消除偏見與促進理解

### 人權教育與訓練

331. 我國國民教育自 2001 年 (九十學年度) 起逐年實施九年一貫課程，人權教育列為「重大議題」之一，<sup>164</sup>並以人權教育課綱作為融入各學習領域課程之依據。至 2014 年改為十二年國民基本教育，訂於 2018 年 (一〇七學年度) 開始實施新的十二年國教課程，<sup>165</sup>人權教育是議題融入領域、科目和彈性學習課程的教學模式，不是正式課程、沒有明定實施節數，也取消人權教育課綱。
332. 提升人權意識、理解並重視人權觀念是民主化進程中極關鍵的步驟。有鑑於現職教師在師資養成過程本身未曾受過充分的人權教育課程，對人權價值與原則的認識與認同不足，教育部自 2009 年起設置中央人權教育輔導群，並於各縣市成立人權教育輔導團，協助教師實踐人權教育之課程轉化。中央及地方縣市課程與教學輔導系統之輔導成效頗受肯定；<sup>166</sup>然而十二年國教不擬廢續設置人權教育中央團教師，縣市人權教育輔導網絡料將趨於萎縮。
333. 我們建議政府應規劃國家人權教育行動計畫和方案，並安排必要的資源，確保教育工作者、政府官員、法官、檢察官、執法人員和軍事人員等等，進行適當的人權教育，習得人權知識和資訊，共同促進、保障和落實所有人權。在師資培育方面，可以採取的適當措施包括持續投入資源於人權教育課程與教學輔導及支持系統，維持人權教育專業社群對話空間，培育教師人權素養及因材施教的能力，並運用人權教育指標檢驗課程與教學是否落實，追蹤瞭解學生學習成效，貫徹人權教育的教學與學習。在課程內容、教學方式與教材案例方面，應避免講課式的條文解釋，政府可以鼓勵學校及機構選用有系統性的人權教材、善用民間團體資源，增加與非政府組

163 行政院推動轉型正義會報：<https://www.ey.gov.tw/tjb/C99430CF99B9555E>

164 九年一貫課程綱要分別有 90 暫綱、92 課綱、97 課綱三個版本之別。90 和 92 的課綱只有六項重大議題。到了 97 課綱增列「海洋教育」，並將原本的「兩性教育」更名為「性別平等教育」。七項重大議題為：性別平等教育、環境教育、資訊教育、家政教育、人權教育、生涯發展教育、海洋教育。國民中小學九年一貫課程綱要 <http://ppt.cc/13tj>

165 十二年國教不再發布各議題課綱，而是在各領域課綱綱要研修小組下設議題工作圈，提供議題理念及學習重點供領綱研修小組參酌。人權教育與性別平等教育、環境教育、海洋教育並列 4 項「重大議題」，其他另有 15 項「一般議題」。十二年國教總綱(2014) <http://ppt.cc/87IDV>。

166 《九年一貫課程實施現況之評估》研考會,2010。

織在人權教育的合作。

## 原住民族電視台

334. 政府將 2012 年設定為高畫質數位電視元年，然而數位電視發展至今，仍無法透過數位電視頻道收看原住民族電視台，僅能以有線電視系統或「共星共碟」的方式收看，數位電視頻道載有公共電視台、客家電視台等公廣集團的頻道，卻唯獨不見原住民族電視台，不僅排除了部分民眾的收視權益，亦有礙多元文化與媒體公共化的發展。

## 附錄 1：參與團體簡介(依英文名稱字母排序)

### 1. 台灣原住民族政策協會

原策會是非營利，非官方的民間組織，希望結合關心台灣原住民族前途之社會賢達、學者、專家、社會工作者與青年學生，由政治、經濟、法律、社會、文化、教育等層面著手，致力於瞭解台灣原住民族所面臨的特殊問題，保障原住民族的特殊權益，保存原住民族的特殊文化與語言，提升原住民族的自尊、自信與自我認同，提倡原住民族之自治、自覺，從而實現族群正義的理想。原策會以公民團體角色檢視探討台灣現行原住民族政策之利弊，提出並倡議符合原住民族需求之政策主張，依據台灣原住民族之需求，促進台灣原住民族自決與自治，並發展可行之方案及組織培力方法，參與政策推動，且不定期舉辦各項座談會、研討會、訓練營等活動，召集原住民族各界精英，培育原住民族人才，並翻譯與出版國外重要的相關原住民族文獻資料，提供本土原住民族相關訊息，一方面讓台灣原住民族參考學習，一方面能與國際原住民族對話、建立國際原住民族聯繫之網絡，進行經驗交流，期待與國際原住民族運動及人權運動社群相互結盟，彼此支援。

聯絡信箱：[atipp.tw@gmail.com](mailto:atipp.tw@gmail.com)

團體聯絡人及個人信箱：Yapasuyongu Akuyana，[Yapasuyongu@gmail.com](mailto:Yapasuyongu@gmail.com)

### 2. LIMA 台灣原住民青年團

LIMA 台灣青年團是以參與聯合國原住民議題常設論壇 (UNPFII) 及關注國內外原住民族事件與議題為主的倡議團體，組織核心在國際參與及在地連結。LIMA 為南島語族共有的詞彙，意為「數字 5」或是「手」。一群志同道合、背景不同的原住民青年取「手」之意，2013 年成立 LIMA 台灣原住民青年團，從事原住民青年國際參與的培力工作，透過讀書會增進國際參與的知能，成立迄今連續組團參與 UNPFII，回國後也進行系列國際參與經驗分享會、工作坊，且參與國內兩公約、CEDAW 審查會議，及許多與原住民權利相關之工作推動。還成立台灣原住民族國際訊息平台網站，讓國際人權相關資訊更為流通。LIMA 成員來自台灣不同族群和部落的原住民青年，分屬不同工作職位和領域，涉及與關懷項目多元，從教育、土地、法律、產業、媒體等，只要與原住民相關活動、議題和現場，都可看見我們的身影。我們相信，將彼此的手 (LIMA) 牽起來、拉近距離，就會形成更大的圈、更大的圓，感受彼此的溫度與心跳，也知道彼此的需要，因為台灣原住民族議題也是世界原住民族議題，面對現代社會與自然環境變遷的挑戰，必須透過串聯，讓訊息沒有國界。

聯絡信箱：[limataiwanyouth@gmail.com](mailto:limataiwanyouth@gmail.com)

團體聯絡人及個人信箱：洪簡廷卉，[jinumu@gmail.com](mailto:jinum@gmail.com)

### 3. 人權公約施行監督聯盟

人權公約施行監督聯盟(簡稱人約盟)成立於 2009 年 12 月 10 日，受民主運動前輩黃文雄先生召集，由四十多個人權團體、律師與學者組成，2016 年正式立案。

透過人權倡議、監督、研究與教育，致力推動聯合國九大核心人權公約在臺灣的國內法化，尤其運用臺灣獨特的公約審查機制，監督政府以本國法律與政策改革積極落實國內人權，串聯、培力、協調公民團體參與台灣每 4 年一次的公約國際審查程序，提供獨立於政府的批判觀察與改革建議；2013 年至 2020 年間，多次組織少至幾個多至八十幾個公民團體，共同提交民間平行報告，報告關懷領域橫跨監所、司法、死刑、勞工、移工、障礙者、轉型正義、兒少、女性、LGBTI 與企業人權等多元面向。

更參與許多個案救援工作，其中因李明哲案與救援大隊向聯合國提出申訴且成功受理，並至聯合國與歐洲議會報告案件。亦與其他民間團體一同研擬難民法草案，要求政府於中港澳相關條例融入難民法精神。人權星期三亦連續五年每月舉辦，矢志拓展社會對人權的關懷與想像。同時加入國際人權網絡，與國際人權組織及其人權工作者切磋研討人權公約在各國之倡議、落實與追蹤等實務經驗。

人約盟自成立以來，藉由國內與國際間的人權工作，持續不懈於推動台灣在地人權機制的落實與深化。

聯絡信箱：[info@cwtaiwan.org.tw](mailto:info@cwtaiwan.org.tw)

團體聯絡人及個人信箱：黃怡碧，[yibee.huang@cwtaiwan.org.tw](mailto:yibee.huang@cwtaiwan.org.tw)

### 4. 社團法人環境法律人協會

環境法律人協會成立於 2010 年 1 月 30 日，由一群關心環境的法律人所組成。10 年來，透過組織凝聚力量，努力彌補環境爭訟的司法缺口。我們提供環境公益相關的法律諮詢及扶助，協助居民參與環評及爭訟程序，共同關注案件發展，帶領法律人走進在地，深入了解當事人與環境的連結，也協助與陪伴個案當事人走進法庭。此外，我們串連公民、學者與社團夥伴，研究並參與環境議題的討論，檢視環境法規的缺漏與不足，進一步為倡議與修法行動。我們同時也舉辦環境律師培訓課程，並與各大學合作，提供實習機會，鼓勵年輕法律人加入關注環境公益的工作行列，期待環境法能夠成為法律界重要的關注領域，確保自然生態、經濟及人文環境能夠符合世代公平正義及永續平衡發展。

聯絡信箱：[eja@eja.org.tw](mailto:eja@eja.org.tw)

團體聯絡人及個人信箱：郭鴻儀，[mahler0413@eja.org.tw](mailto:mahler0413@eja.org.tw)

### 5. 社團法人西藏台灣人權連線

西藏台灣人權連線成員來自台灣不同領域的人權 NGOs，包括西藏人和台灣人，也包括社運工作者、大學教授、作家、學生、立法委員等。藏台連線成員長期關注西藏議題，每年的 310 西藏抗暴日遊行或者當西藏相關人權侵害事件發生時，都會挺身而出進行倡議行動。台灣原本已有援藏團體及在台藏人團體，努力地為西藏議題發聲；在這個基礎之上，我們成立一個聚焦且同步關切西藏及台灣人權議題的組織，共同為推動藏台人權而努力。

聯絡信箱：[info@hrntt.org](mailto:info@hrntt.org)

團體聯絡人及個人信箱：林欣怡，[info@hrntt.org](mailto:info@hrntt.org)

## 6. 財團法人民間司法改革基金會

結合民間力量，持續推動改革，以建立公平、正義、值得人民信賴的司法。基於對這片土地的認同與關懷，期待司法成為正義的捍衛者，民間司法改革基金會誕生了。民間司法改革基金會從 1995 年 11 月成立至今超過 25 年，因為深愛這塊土地與人民，我們不僅專注於制度面的法案推動及司法品質個案監督，也致力於從文化及教育面，推廣法律公平的真意。我們深知改革的力量必須由下而上，只有經由民間的推力，才能讓改革的夢想成為真實，最終建立一個人民信賴的司法。我們的工作分為立法研究、監督評鑑、教育推廣、個案追蹤四大類，其下分別設置數個工作小組，以不同的面向及角度，同時邁向一致的目標—司法改革。我們深信，司法改革的工作必須是全民的、行動的、持續的，有一天才能建立一個值得人民信賴的司法，才能達到司法能夠實現正義的理想。

聯絡信箱：contact@jrf.org.tw

團體聯絡人及個人信箱：李明洳，mj@jrf.org.tw

## 7. 財團法人天主教耶穌會台北新事社會服務中心

新事社會服務中心是一個致力於關懷職場弱勢者的社會服務機構，著力建構資源分享的共好社會，讓所有在台灣職場的工作者，不分國籍、種族、性別、宗教信仰，特別是職場中最弱勢者，我們提供直接與間接服務，包括原住民早期人才培育及部落家庭關懷與培力，維護社會弱勢者基本生活與工作權益。以服務個案經驗為基礎，研究、教育、行動等方法，法展基層或社區，培訓領袖，參與社會活動，推展服務工作；積極進行權益倡導，促使社會關懷職場弱勢者的議題，並參與相關議題的立法、修法及受損權益之改革。

聯絡信箱：new.job@msa.hinet.net

團體聯絡人及個人信箱：鍾佳伶，jialingjong7@gmail.com

## 8. 台灣廢除死刑推動聯盟

長期參與人權運動、司法改革及死刑冤案救援的台灣民間團體，眼見來不及為冤死的江國慶和盧正平反，更有感於為救援蘇建和案、徐自強案當事人與死神拔河之急迫感，決定除了個案救援，更應該從制度上改革，才能避免無辜的人民繼續枉死，阻止國家繼續使用死刑這個暴力手段，因此在 2003 年邀集更多團體和個人，成立台灣廢除死刑推動聯盟，期待有一天台灣能夠成為一個沒有死刑的國家。我們的工作：

個案救援：冤案救援、死刑個案協助、組織律師辯護團隊進行死刑判決分析；

律師培訓：舉辦重大刑事案件辯護相關培訓，促進辯護品質及公平審判；

研究論述：主題研究與研討、監督相關政策、進行民意調查、發表分析報告；

社會對話：舉辦殺人影展、廢死星期四、主題講座及工作坊、發行廢話電子報、舉辦公民審議會等；

教育推廣：舉辦教師、親子工作坊、志工培訓、發展教材與教案等；

促進社會安全：參與獄政改革、倡議犯罪被害人保護、提出相關刑罰修正建議；

出版工作：律師辯護、被害人訪談書籍、公民教育教材讀本；

國際串聯：參與世界反死刑聯盟、亞洲反死刑網絡等組織，參與世界反死刑大會並響應 10/10 世界反死刑日行動。

聯絡信箱：info@taedp.org.tw

團體聯絡人及個人信箱：林慈偉，linadi1208@taedp.org.tw

## 9. 台灣原住民族社會工作學會

台灣原住民族社會工作學會以發展推動原住民族社會工作，積極培養具原住民族族群文化觀點及文化敏感度之社會工作人員為宗旨。學會會員遍布於全臺各地，皆為投入於原住民族社會工作之實務工作及學術工作者。

聯絡信箱：taisw2016@gmail.com

團體聯絡人及個人信箱：陳以琳，taisw2016@gmail.com

## 10. 台灣人權促進會

台灣人權促進會成立於戒嚴時期的 1984 年 12 月 10 日 (國際人權日)。台灣因長期戒嚴，未能落實基本人權保障。成立初期，我們以推動民主改革，確保各項政治與公民權利為要務。近年來，台權會工作已廣及各種人權議題，主要工作如下：

1. 個案協助：針對國家嚴重侵害人民基本權利之重大個案，進行調查並提供具體協助。
2. 法案研究與倡議：定期追蹤國際人權組織最新資訊，監測國家有侵犯人權之虞的法令與政策，適時採取行動阻止。
3. 推廣人權理念及教育，培訓人權工作者。
4. 參與國際人權組織，交換經驗、相互支援。

聯絡信箱：info@tahr.org.tw

團體聯絡人及個人信箱：賴彥蓉，yen1224@tahr.org.tw

## 11. 社團法人台灣民間真相與和解促進會

成立於 2007 年，長期致力於推動轉型正義落實、普及轉型正義知識並傳遞國內外轉型正義資訊。至今已舉辦戒嚴時期政治受難者訪談計畫、模擬憲法法庭、戒嚴記憶物件徵集等計畫。並出版《無法送達的遺書：記那些在恐怖年代失落的人》、《記憶與遺忘的鬥爭：臺灣轉型正義階段報告書》等書。

聯絡信箱：contact@taiwantrc.org

團體聯絡人及個人信箱：陳璿安，contact@taiwantrc.org

## 12. 台灣國際醫學聯盟

台灣國際醫學聯盟 (TIMA) 成立於 2001 年 1 月，旨在結合學術專業與人道關懷，推動與各國公民社會、非政府組織、非營利組織的交流與連結，帶動台灣非政府組織的國際化，發展人道援助精神，協助弱勢族群擁有健康、公平與均衡的發展環境。該聯盟認為，觀念的確立和能力的培養是最重要的基石。無論是國內的青年或國際的友人，培力和賦權是最值得努力的方向。「預防勝於治療」是他們堅守的信條，先認清影響人類健康最重要的敵人，再以公共衛生的方式，從教育、倡導、制度這些方式著手，

才能夠更有所貢獻，引導更多所援助國家的當地人自立自強，是台灣國際醫學聯盟的原則。

TIMA 堅持沈著、穩定的在東南亞國家努力，以了解他們，協助他們保有自己的文化與傳承，也享有健康的生活與免於疾病威脅的自由。無論是越南工廠內的女工、柬埔寨鄉下的小孩、或是泰緬邊境飽受威脅的戰士，都有相同的權利來享有這個世界所能提供的資源。

在國內，台灣國際醫學聯盟希望能繼續培養具有國際視野、文化敏感度、社會正義感，且通曉公共衛生方法的年輕人，期待他們有朝一日能夠站在台灣與外界接觸的第一線，作為他國文化的接受者，藉由他們的心與手，來豐富自己，成長別人。

團體聯絡人及個人信箱：黃嵩立，songlih@gmail.com

### 13. 台灣國際勞工協會 TIWA

從台灣勞工運動的脈絡出發，體認所有勞動者利害皆相關，一群勞工運動組織者於 1999 年 10 月成立台灣國際勞工協會 (Taiwan International Workers Association, 簡稱 TIWA)，是全台第一個以國際移工為服務對象的民間組織。協會成立以來，除了積極倡議勞工與移工權益，也發展移工自主組織，目前協助成立有菲律賓勞工團結組織 (KASAPI) 及印尼在台勞工聯盟 (IPIT)；同時，有鑑於台灣社會充斥的國族主義及文化偏見，積極辦理文化活動，以轉化台灣社會對於國際勞動者的認識，進而實踐尊重與平等的社會公義。

聯絡信箱：tiwa.home@gmail.com

團體聯絡人及個人信箱：吳靜如，tiwa.home@gmail.com

### 14. 財團法人天主教會新竹教區越南移工移民辦公室

天主教新竹教區八德越南移工移民辦公室以天主教博愛的精神從創立以來，邁入第 17 年的歲月，服務了在台無數的移工。

經過多年的服務經驗，看到越南移工移民今日所遭遇處境的演變，並非社會人們所看到越南移工逃逸被捕、移工酗酒、打架等的負面刻板印象，應要回溯根本、深層之面向，覺察到移工在一個沒有人權、缺乏公平正義以及教育制度之匱乏的國家社會環境下，其僅是為了讓家庭能更溫飽、促使生活改善的一些單純思考，因而匆匆離鄉，跟著社會牛頭仲介來到台灣；而移工在一個語言不通、人生地不熟的地方工作，繼續被兩國的牛頭仲介集團雙重剝削。

本辦公室希望在未來服務中，以基督的福音服務弱勢，將繼續腳踏實地服務於社會的弱勢者，尤以格外需要被全人關照的移工、移民家庭為主。除了及時給予協助幫助，解決移工在台工作中期間所面臨的遭遇外，更需要教育其得以得到相關人權、法律之知識，能夠勇敢為自己權益發聲、為社會利益而勇敢參與社會運動，同時倡導社會公平正義、促進我國司法齊全，確保弱勢的移工移民在台的工作安定及權益保障。

團體聯絡人及個人信箱：阮文雄神父，nguyenvanhung2025@gmail.com

## 15. 宜蘭縣漁工職業工會

1. 宜蘭縣漁工職業工會，成立於 2013 年 2 月 20 日，全台第一家「以外籍漁工為主體」的勞工工會。工會幹部全數為外籍漁工，依國籍分為菲律賓組及印尼籍組，兩組會員各配置有財務、秘書、協調員，負責各該組之相關事務。
2. 工會的任務如下：
  - (1) 團體協約之締結、修改或廢止。
  - (2) 勞資爭議之處理。
  - (3) 勞動條件、勞工安全衛生及會員福利事項之促進。
  - (4) 勞工政策與法令之制(訂)定及修正之推動。
  - (5) 勞工教育之舉辦。
  - (6) 會員就業之協助。
  - (7) 會員康樂事項之舉辦。
  - (8) 工會或會員糾紛事件之調處。
  - (9) 依法令從事事業之舉辦。
  - (10) 勞工家庭生計之調查及勞工統計之編製。
  - (11) 設立安置庇護處所，提供臨時需要之住宿空間。
  - (12) 其他合於第 3 條宗旨及法律規定之事項。

聯絡信箱：[fisherman121227@gmail.com](mailto:fisherman121227@gmail.com)

團體聯絡人及個人信箱：李麗華，[fisherman121227@gmail.com](mailto:fisherman121227@gmail.com)