

對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第 4 次報告之審查
國際審查委員會通過的結論性意見與建議

2026 年 5 月 15 日於臺北

壹、緒論

1. 2009 年，中華民國（臺灣）總統宣布批准公民與政治權利國際公約（以下簡稱公政公約，ICCPR）及經濟社會文化權利國際公約（以下簡稱經社文公約，ICESCR）作為國內法。兩公約施行法亦規定應建立報告機制，以監督政府遵循其所承擔之義務。最初，審查程序由總統府籌辦。2020 年，此一職責移交予行政院。
2. 2011 年，政府展開就兩公約所載權利提出詳盡初次報告之程序。2013 年、2017 年、2022 年及 2026 年，各邀請來自不同國家之獨立專家小組，依據所有可得來源之資訊審查該等報告。自 2011 年起之審查程序及審查委員會相關細節，詳如附件一。
3. 2025 年 6 月，政府針對 2022 年結論性意見與建議提出詳盡之回應，以及兩公約第 4 次國家報告及構成該報告一部分之共同核心文件。2026 年 5 月 11 日至 15 日，該等報告在臺北接受審查委員會之審查。審查委員會由下列 12 位獨立專家組成，並以其個人身分參與工作：Jochen von Bernstorff、David Boyd、David Kaye、Miloon Kothari、Dunja Mijatović、Roslyn Noonan、Manfred Nowak、Siofra O'Leary、William Schabas、Olivier De Schutter、Heisoo Shin 及 Rukka Sombolinggi。
4. 與歷次審查過程相同，審查委員會在所有相關方面均遵循既定之國際監督程序，並採用公認之國際法解釋。委員會分為兩組，一組負責公政公約，由 Manfred Nowak 擔任主席，另一組負責經社文公約，由 Heisoo Shin 擔任主席。2026 年 5 月 15 日，審查委員會發表第 4 次結論性意見與建議。
5. 審查委員會對於政府與人民持續在遵循相關人權義務之監督程序上展現承諾，表達讚賞。政府再次提供寶貴之詳細報告，並以具建設性之方式與委員會合作。在為期 3 天之會議中（2026 年 5 月 11 日至 13 日），有許多政府官員出席，他們代表行政院、司法院、監察院（包括國家人權委員會）及考試院之相關部門。委員會對立法院未派員參與表示遺憾。會議過程被翻譯成中文、英文及臺灣手語，並進行了網路直播，亦受到公民社會關注。委員會特別感謝行政院院長卓榮泰、行政院政務委員林明昕、法務部部長鄭銘謙、法務部政務次長黃謀信、法務部

法制司司長張介欽、勞動部政務次長李健鴻、衛生福利部政務次長呂建德、法務部法制司副司長林黛利、國家人權委員會副主任委員紀惠容、檢察官楊石宇及其來自法務部的團隊對整個工作高效率且極具助益的協調。

6. 審查委員會讚揚廣大公民社會團體從各個面向參與審查程序。委員會還收到為數眾多詳盡之平行報告及補充資料，並舉行集中會議，使非政府組織能夠在過程中提供意見。各方反應使委員會得以更深入了解許多複雜之問題。就此而言，審查委員會強調，在本次審查過程及落實其建議之過程中，確保政府與公民社會進行有意義、具包容性且持續性接觸之重要性。公民社會組織、人權捍衛者、學者、新聞工作者及社區團體於民主社會中扮演不可或缺之角色。其所帶來之專業、監督、親身經歷及觀點，是體制本身所無法提供的。其參與有助於確保此一過程反映構成中華民國（臺灣）社會多元社群之現實、關切與期望。當全球公民空間及獨立聲音日益面臨壓力之際，維護公開對話及公民社會真實之參與，本身即為衡量民主韌性及制度成熟度之重要指標。
7. 本次第 4 次審查正處於一個特別具關鍵性之時刻，這不僅對中華民國（臺灣）而言如此，對全球民主國家亦然。對民主原則、人權、法治，以及為保護此三者而設之獨立機構之尊重，正於全球各地受到威脅。極化、不實資訊、對監督機關之敵意，以及削弱問責機制之種種努力，已成為我們這個時代之核心特徵，而非零星個案。中華民國（臺灣）雖在民主發展上有所進展，亦未能免於此等全球趨勢之影響。在此一充滿挑戰之脈絡下，審查委員會認為，有必要強調對人權之尊重於以法治為基礎、運作有效之民主政體中之核心地位，並闡明其職權之性質及結論性意見與建議之目的。
8. 首先，對人權之尊重對中華民國（臺灣）民主之健全運作而言，至今仍如同 2009 年首次宣布批准兩公約作為國內法時同等重要。人權可作為制衡多數之監督機制，惟不應被描繪為阻礙民主決策及集體利益之工具。其目的在於保護個人及整體社會，於尊重法治之代議民主中，強化民主決策、鞏固社會結構。
9. 其次，關於審查委員會之職權，其係應政府之請求，並依據 2009 年施行法所要求之報告制度，對立法、政策及實務進行審查。審查委員會無意干預國家民主決策，而係鑑於中華民國（臺灣）自願承諾受相關公約之拘束，評估其對於相關公約所設義務之遵循情形。就尊重國際人權標準而言，主要責任落於行政院、立法院、司法院、考試院、監察院（包括國家人權委員會）等機關。審查委員會所提供之監督，旨在支持各該國家機關依國內法及國際法履行其責任，而非取代其角色。

10. 第三，結論性意見與建議之目的主要係指出政府為促進全面遵守其義務而應考慮採取進一步措施之領域。結論性意見力求反映近年來所取得之諸多積極成就，惟其主要焦點仍必然在於落實國際人權法時之缺漏與不足。鑑於中華民國（臺灣）所承擔之國際義務及對民主之承諾，必須確保其所建立之監督機制不僅具象徵意義，並應持續聚焦於有效且持續地落實四次審查所提出之建議。有相當數量之關鍵建議仍未獲落實，或僅部分獲得回應（詳見下文第貳、參、肆部分）。

貳、一般議題

國家人權委員會

11. 國家人權機構（NHRIs）為各國人權保障體系之關鍵組成部分，於國際人權標準與其於各國內部之適用間扮演至關重要之連結角色。國家人權機構有助於在地方層次建立問責文化並保障基本自由。2022 年，鑑於中華民國（臺灣）國家人權委員會（以下簡稱國家人權委員會，NHRC）具有強化中華民國（臺灣）境內人權促進與保障之潛力，審查委員會樂見其設立。
12. 本次審查，審查委員會受益於國家人權委員會於第 4 次審查中之積極參與。然而，國家人權委員會面臨重大之制度性限制，包括其與立法院互動向來受到限制、欠缺專屬之職權行使法，以及預算遭大幅刪減與人力資源有限等問題。委員會關切現任委員任期於 2026 年 7 月屆滿後，國家人權委員會能否有效運作、能否獨立行使其職權，以及能否發展出有別於監察院之機構認同。
13. 審查委員會建議：
 - a. 立法院應提供充足之預算，俾使國家人權委員會得以有效履行其職能；
 - b. 總統應提名具備能力之委員人選，立法院應就其資格、經驗及適任性進行實質審查；
 - c. 國家人權委員會與監察院應立即釐清機構職能劃分，俾使國家人權委員會 7 名專任委員得以全心投入國家人權委員會之職務。此舉將使國家人權委員會得以建立其與立法院及行政院正式與非正式接觸之明確規程，以強化兩院對人權之理解，並使國家人權委員會之建議與後續工作發揮最大效益。
14. 委員會並建議國家人權委員會：
 - a. 強化履行其核心職責之能力，包括發展監督特定群體與族群人權狀況、進行公開調查、改進人權教育之方案與專業，並推動尊重所有人人權之社會與公共文化；
 - b. 建立並施行對拘禁場所及其他封閉式機構之定期、獨立且具預防性之訪視方案，以期預防酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰，並強化中華民國（臺灣）對國際人權標準之遵循；以及
 - c. 公眾就具有潛在分歧的人權議題促進有資訊為基礎的公眾對話，包括提供得取得、有證據基礎的資訊，並為社會不同間創造對話空間。

國家人權行動計畫

15. 2022 年審查讚揚政府通過第一個國家人權行動計畫（2022 年至 2024 年）。委員會樂見國家人權行動計畫之執行檢討業已納入與公民社會之諮商，並於行政院人權資訊網公布其執行相關資訊。委員會於當時建議政府通過一項具體之年度計畫，在公民社會充分及平等參與下，執行、監督及評估國家人權行動計畫。
16. 審查委員會關切的是，第一個國家人權行動計畫業已於 2024 年底屆期，而第二個國家人權行動計畫仍在制定中。委員會於第 3 次審查中曾建議，未來國家人權行動計畫之磋商過程應具有包容性、透明性及社會各界之參與性，特別是包括人權非政府組織以及處境不利、邊緣化群體。
17. 審查委員會建議政府：
 - a. 儘速制定並通過為期 5 年之第二個國家人權行動計畫；
 - b. 確保第二個國家人權行動計畫之制定過程具透明性、包容性及參與性，並與社會各界進行諮商，包括人權非政府組織以及處境不利、邊緣化群體；
 - c. 檢討現行國家人權行動計畫之執行、監督及評估機制，建立具體且可衡量之指標與問責機制，並定期公布執行情形與進度資訊；
 - d. 整合現有多項人權行動計畫，釐清國家人權行動計畫，以及各項人權公約結論性意見後續追蹤計畫之各自角色與職責，以避免監督工作重複、資源浪費及政策片段化；以及
 - e. 就長期照顧、社會保障及移工權利等結構性人權議題，考慮制定更具前瞻性、長期性之行動計畫，以推動體系性改革與持續性進展。

聯合國核心人權公約

18. 審查委員會再次歡迎中華民國（臺灣）毫無保留地接受聯合國 9 部核心人權公約中 6 部所載之義務：兩公約（公政公約及經社文公約）、消除一切形式種族歧視國際公約（CERD）、消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）、兒童權利公約（CRC）以及身心障礙者權利公約（CRPD）。
19. 然而，於本次審查所涵蓋期間，在接受及落實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（以下簡稱禁止酷刑公約，CAT）及其任擇議定書（OPCAT）、保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約（CMW），以及保護所有人免遭強迫失蹤國際公約（以下簡稱免遭強迫失蹤公約，CED）等公約方面，均未取得進展。其他聯合國公約亦復如此，如 1951 年關於難民地位之日內瓦公約及其議定書。

20. 審查委員會敦促政府加速通過其餘之核心人權公約。

憲法法庭

21. 審查委員會強調，獨立且公正之法院（包括憲法法庭）持續且有效之運作，對於以法治為基礎之真正代議民主而言至關重要，此亦為公政公約規定（特別是第 14 條）之要求。憲法法庭程序之修正，以及大法官提名與其任命之國會審查，均應以維護此一核心機構之權威與正當性為依歸。

22. 審查委員會關切的是，影響憲法法庭之長期人事缺額或程序變動，可能損及其履行憲法職責之能力，並因此對憲政秩序之穩定及人權保障構成風險。委員會注意到，目前憲法所定 15 名大法官席次中僅 8 名在任，而現任 8 名大法官中，將有 4 名於 2027 年 9 月卸任。審查委員會並注意到，鑑於憲法法庭程序之變動，目前判決係僅由 5 名大法官作成。

23. 審查委員會敦促政府與各方合作，以確保憲法法庭之有效運作。

企業與人權

24. 依據聯合國人權理事會分別於第 17/4 號決議（2011 年）及第 21/11 號決議（2012 年）所核可之工商企業與人權指導原則及赤貧與人權指導原則，國家應採取措施，保障人權免受企業侵害之風險。企業亦負有尊重人權之義務，包括進行人權盡職調查。經濟社會文化權利委員會於第 24 號一般性意見（2017 年）中進一步釐清各該義務。

25. 審查委員會建議，於籌備第二版企業與人權國家行動計畫（國家行動計畫 2.0）時所進行之磋商，應參考聯合國人權與跨國公司及其他工商企業問題工作組所提供之指引（A/69/263（2014 年））。審查委員會重申其先前之建議，中華民國（臺灣）應制定法律，規範中華民國（臺灣）行使管轄權之所有企業實體於各部門（包括農業及漁業）之活動，以及在中華民國（臺灣）之外國企業之活動，並要求其於整個供應鏈中遵守人權義務，包括糾正及補救措施。事實上，聯合國人權與跨國公司及其他工商企業問題工作組期望各國政府於其企業與人權國家行動計畫中明示其期望，亦即工商企業將依工商企業與人權指導原則第二支柱進行人權盡職調查，並於以下事項中將此一義務納入考量：界定公共採購之人權附條件條款內容時、涉及輸出信用機構時，或詳細列舉報告要求之具體事項時。應將人權要素納入公司法，依據工商企業與人權指導原則第 17 號指導原則，課以企業評估其實際及潛在人權影響、整合並依據評估結果採取行動、追蹤回應措施及就影響之因應方式進行溝通之義務。

26. 委員會遺憾地注意到，未對工商企業提供任何關於人權影響評估之指引，且現行國家行動計畫 2.0 草案中亦欠缺人權盡職調查義務之規定。委員會並鼓勵政府利用企業與人權國家行動計畫之機會，闡明為保障漁工權利所將採取之步驟。
27. 委員會並建議政府依據 OECD 跨國企業指導綱領設立國家聯絡處，為遭在國內外經營之臺灣企業以及在中華民國（臺灣）之外國企業侵害權利之被害人，提供可近用之求償機制。此一機制應與司法救濟管道並行，而非取代之。

原住民族權利

28. 審查委員會重申其先前之建議，根據兩公約與聯合國原住民族權利宣言（UNDRIP）修正憲法及原住民族基本法。作為此進程之一部分，委員會建議政府應與原住民族合作，制定一項國家原住民族政策。
29. 委員會仍關切自由、事前且知情下同意之程序持續透過可能未能充分反映原住民族自決權之架構執行。特別是，對於行政機關干預原住民族決策機構之召集、採用以戶為基礎之代表制度，以及表決與參與方式存有不確定性等情形，仍令人關切。委員會並關切的是，儘管已有司法見解，相關法規仍持續適用或長期處於審議狀態，致生法律不確定性，並可能損及原住民族權利之有效落實。
30. 委員會關切原住民族未能以其族語平等近用各重要領域，包括教育、司法、行政及考試。委員會認為現有架構可能未能充分處理此一問題，並強調需採取措施以確保平等與不歧視，包括於教育、司法程序及行政服務領域。
31. 審查委員會建議政府確保平埔原住民族群之認可應伴隨完整且平等之實質權利，包括明確之法律保障及確定之執行時程；自由、事前且知情下同意之程序應透過消除行政機關對原住民族決策過程之干預，充分尊重原住民族自決權；並應採取有效措施處理結構性語言不平等問題，包括強化於教育、行政及司法程序中對族語及其他本土語言之使用。
32. 審查委員會樂見透過《平埔原住民族群身分法》正式認可平埔原住民族群。然而，委員會仍關切的是，於欠缺明確之立法程序及時程以確保平埔族群實質權利平等（特別是土地權、自決權、政治參與及取得國家資源等方面）之情形下，針對此一群體所設之獨立法律架構恐造成原住民族之差別分類。委員會建議政府放棄使用「平埔族」一詞，並尊重及保障其自我認同之權利，包括認同為原住民族之權利、自治權、土地權及經濟利益等權利。

人權、環境與氣候變遷

33. 過去 10 年間，國際人權法領域之重要發展之一在於：環境劣化（如污染、氣候變遷及生物多樣性喪失）影響人權之享有，包括生命權、健康權、適足生活水準權、食物及水權、文化權及兒童權利。自 2021 年起，聯合國人權理事會、聯合國大會、兒童權利委員會於第 26 號一般性意見（2023 年）、經濟社會文化權利委員會於第 27 號一般性意見（2025 年），以及國際法院於關於各國於氣候變遷方面義務之諮詢意見（2025 年）中，均已認可享有清潔、健康及永續環境之權利。目前已有超過 165 個國家於其法律中認可此一權利。
34. 審查委員會建議政府修正環境基本法，以承認享有清潔、健康及永續環境之人權。
35. 審查委員會讚揚中華民國（臺灣）近年來在空氣品質方面取得之顯著改善。然而，每年仍有數以千計之人因空氣污染而早逝，此一事實凸顯持續努力之重要性。中華民國（臺灣）之空氣污染分布並不平均，部分地區（如南部、中部）及部分城市（如高雄）之居民承受較差之空氣品質。委員會建議政府優先採取行動，減少各該地區之空氣污染，並特別關注處境脆弱及邊緣化族群之健康及福祉。
36. 聯合國大會於 2010 年承認用水及衛生之人權。中華民國（臺灣）獲得自來水之人口比例自 2012 年之 91% 提升至 2025 年之 96%。其餘 4% 無法獲得自來水者，主要為居住於偏鄉社區之原住民族。委員會建議，政府應將改善各該社區獲得安全且充足之用水及適當衛生設施列為優先事項。
37. 審查委員會讚揚政府於消除多項對人類健康、人權及環境構成重大風險之高度危險農藥（包括巴拉刈）之銷售及使用方面所取得之進展。巴拉刈惡名昭彰，長期暴露會增加罹患帕金森氏症之風險，此一急性劇毒農藥亦遭人用於自殺。然而，中華民國（臺灣）之企業仍持續製造及出口巴拉刈。委員會建議，政府應禁止巴拉刈之製造及出口，因其危及進口國人民之健康及人權。
38. 中華民國（臺灣）對氣候變遷之不利影響極為脆弱，包括熱浪、洪水、乾旱、颱風、海平面上升及海洋酸化，危及多項人權。中華民國（臺灣）之國家自定貢獻承諾於 2030 年前將溫室氣體排放較 2005 年水準減少 26% 至 30%。然而，2005 年至 2023 年間，排放量僅下降 4.5%，且近期增建液化天然氣電廠及增加燃煤之決策，對排放量形成上升壓力。
39. 審查委員會鼓勵政府加速對再生能源及儲能之投資，同時為燃煤電廠之關閉訂定明確之時程。所有氣候政策及行動，無論減緩或調適，均應

採取以人權為本之方法，包括資訊取得、具包容性之公眾參與及司法救濟之取得。

40. 審查委員會先前已論及蘭嶼貯存 10 萬桶核廢料之問題，並對於未能於可接受之替代貯存地點上取得進展感到關切。對於就未經同意而於蘭嶼貯存放射性廢料一事補償雅美（達悟）族人，以及承諾未經同意不於任何原住民族土地上貯存有害廢料之作法，為正向發展。委員會重申其建議，政府應為蘭嶼核廢料之清除及受影響環境之復原訂定具體時程。委員會並建議政府委託獨立報告，就可能因核廢料處置而受影響之原住民族之健康狀況進行調查。
41. 隨著第三核能發電廠於 2025 年關閉，中華民國（臺灣）正式邁入非核家園。政府目前正考慮重啟一個或多個核能發電廠之可能性。委員會關切，於核廢料貯存問題尚無解決方案之情形下，產生額外核廢料對人權所構成之風險，以及如 2011 年福島核災所顯示之巨大安全及健康風險。與日本相同，中華民國（臺灣）對地震、海嘯及颱風等天然災害高度脆弱。

平等與不歧視（公政公約及經社文公約共同第 2 條）

綜合性反歧視立法

42. 雖然不歧視之規定散見於不同部門之專法或法規中，中華民國（臺灣）仍欠缺一部綜合性反歧視立法，以涵蓋生活各層面（就業、住房、教育及服務之提供）、私部門與公部門，明列各項禁止歧視之事由，並採行對歧視之完整定義，包括直接歧視及間接歧視、未對身心障礙者提供合理調整，以及處理體系性歧視之積極措施。採行一部綜合性反歧視架構，將可提升歧視禁令之能見度，進而鼓勵被害人提出申訴。此舉亦能彌補現行之缺漏：例如，雖然 LGBTQI+ 者目前依性別平等教育法及性別平等工作法，於校園及職場享有若干保障，惟於其他情形下並未受到歧視之保護。

身心障礙者

43. 兩公約之第 2 條均要求締約國確保或保障「本公約所宣示之權利之行使，不因任何理由而受歧視……」。身心障礙者權利公約（CRPD）之原則之一，乃身心障礙者於社會中之充分有效參與及融合，以及機會平等。
44. 依據最新之 2026 年官方統計，中華民國（臺灣）共有 110 萬人領有身心障礙證明，約占總人口之 5%。其為中華民國（臺灣）各群體中最為貧困且處境最為不利者。身心障礙者之就業率明顯較低，僅約 19.1% 就業，5.0% 失業，且有相當高之比例（逾 75%）被歸類為非勞動力。

45. 中華民國（臺灣）於 2014 年公布身心障礙者權利公約施行法（以下簡稱 CRPD 施行法），藉此採納 CRPD。施行法賦予 CRPD 於中華民國（臺灣）之法律地位，並要求其他與公約不符之法律及政策應於指定期限內修正。施行法第 5 條要求政府訂定標準及準則，以評估 CRPD 之落實情形及其對人權之影響，並建立評估各項政策及該法影響之機制。
46. 審查委員會收到之意見書凸顯身心障礙者於日常生活中所遭遇之歧視，以及阻礙其參與及融合社會之多重障礙。意見書強調多層次之處境不利，以及欠缺充分之可近用性、個人協助、輔具及其他形式之支持，使其難以發聲或參與社會及政治生活。在逾百萬名領有身心障礙證明之人士中，全臺僅有 1,326 人得以取得自立生活之個人協助服務，且平均每人每日支持時數不到 1 小時。家庭於支持其身心障礙成員時所承受之負擔與壓力，亦為意見書中所載虐待事件之因素之一，其中一份意見書並提出文件證明，每年平均發生 8.8 件與長期照顧相關之殺人案件。
47. 本報告觸及部分提交予審查委員會之議題，包括住房之取得、具包容性之優質教育、財政支持不足，以及為身心障礙者提供服務時欠缺對交織性要素之考量，惟委員會樂見預定於今年稍後舉行之由獨立專家委員會進行之身心障礙者權利國際審查，並注意到該審查將提出更為全面之建議。

性別平等及基於性別之暴力（公政公約及經社文公約共同第 3 條）

48. 審查委員會認可，自上次審查以來，在減少性別不平等方面已取得若干進展。性別薪酬差距略有縮小，且預防基於性別之暴力國家行動計畫（2025-2027 年）業已通過。然而，委員會關切婦女於職場、家庭及整體社會中仍持續面臨歧視及暴力。委員會並關切強烈之性別角色刻板印象，致使婦女仍主要負擔照顧工作及家務管理。
49. 關於性別平等，審查委員會建議政府：
- a) 處理性別歧視之根本原因，並採取強化措施，消除公民、政治、經濟、社會及文化生活各領域中之性別角色刻板印象；
 - b) 採取更具實效性及前瞻性之措施，透過公共服務、社會基礎設施及保護政策之提供，以及推動家戶及家庭內責任共擔，肯認及彰顯無償照顧及家務勞動之價值；以及
 - c) 加快縮小性別薪酬差距，並爭取婦女於政治及公共生活中之平等代表性。
50. 關於家庭暴力及基於性別之暴力，傳統上，刑事司法體系於此一領域因諸多不同原因而有所不足，其中尤以對女童及婦女之歧視性態度為

甚。審查委員會樂見相關政府機關對此議題之關注。提交予委員會之統計證據確認，現行已有處理上述各類暴力之措施。然而，此一領域仍需持續警惕。委員會爰建議政府持續強化現有措施，以預防特別針對婦女及女童之該等暴力，並加強對被害人之保護及補償。

數位化與快速科技變遷

51. 審查委員會體認到，中華民國（臺灣）如同世界各地，社會正經歷部分因數位化及人工智慧（AI）技術之引進所推動之迅速而大規模之變遷。此等快速變遷於人權各領域均產生影響，其中部分將於本結論性意見中呈現。例如，數位化對年長者適應科技變遷、偏鄉及鄉村地區人民取得科學進步成果、AI 推波助瀾下仇恨言論及不實資訊於網路上之散布、科技仲介之基於性別之暴力之增加、臉部辨識技術（FRT）於各種官方情境之使用，以及科技設計及發展中之性別不平等情事，均構成影響。委員會注意到，政府已將數位人權納入 2022-2024 年國家人權行動計畫，並建議於制定新一期行動計畫時，特別關注科技變遷對人權享有所構成之影響。

參、與經社文公約相關之具體議題

工作權（第 6 條）

52. 工作權應為所有勞工所享有，不受歧視。審查委員會對下列兩類群體特別感到關切。

性工作者

53. 依據社會秩序維護法第 91 條之 1 第 1 項，性工作於原則上於地方政府指定之特定區域（即「紅燈區」）內為許可之行為。然而，迄今尚未設立任何該等區域。此一作法並非對 2009 年大法官解釋之適當回應，該解釋認定 1991 年將性工作入罪化之規定（社會秩序維護法第 80 條）違憲。審查委員會聽取性工作者所遭遇歧視之情形，包括被拒絕租屋、無法取得財務援助、醫療之取得，以及失去子女監護權。跨性別性工作者承受多重交織之歧視。

54. 審查委員會強調，性工作者於法律之前享有平等，並應與他人享有相同之免於歧視之自由，且政府負有保障其人權之責任。性工作者應納入勞動基準法之保障範圍。

尋求庇護者

55. 審查委員會並對尋求庇護者既無法取得就業機會，亦無法獲得公共救助表示遺憾。其結果是，渠等只能選擇依賴慈善救助，或於非正式工作中遭受不肖雇主之剝削。經濟社會文化權利委員會於其 2017 年關於經社文公約下各國對難民及移民義務之聲明中指出，就業可以是融入收容國之重要管道，並將降低移民對公共支援或私人慈善之依賴。本委員會已明確表示，免於歧視之保障，不得以個人於收容國具有合法身分為條件。於取得就業方面之任何差別待遇，僅於依法、追求正當目的且與所追求目的相稱之情形下，方屬可接受。

56. 審查委員會建議，政府應考慮於尋求庇護者抵達國境並完成登記後，允許其取得就業機會。

公平與良好之工作條件（第 7 條）

最低工資

57. 最低工資法規定，最低工資應由最低工資審議會定期更新，其中工會代表與雇主代表各占三分之一席次。消費者物價指數（依據該法，最低工資應以該指數為基準）之組成，可以透過提高食物、能源及交通成本等必需項目之權重而獲得改善。

58. 審查委員會就最低工資法之主要關切在於有效執行。委員會獲得之資訊指出，於欠缺相稱且具充分嚇阻力之制裁之情形下，相當多雇主事實

上違反最低工資法。依經濟社會文化權利委員會之見解，「雇主未能遵守最低工資之情形，應受刑事或其他制裁。為確保最低工資規定於實務上之適用，須採取適當措施，包括有效之勞動檢查」（第 23 號一般性意見（2016 年）第 24 段）。雇主於違反最低工資要求時寧可繳納罰鍰之情形，並不被接受。

家事勞工

59. 審查委員會並仍持續關切，家事勞工（包括移工家事勞工）持續被排除於勞動基準法之保障外，且儘管已有長期建議，仍未在通過綜合性之家事勞工保護法方面取得具體進展。委員會無法接受家事工作之特殊性質足以正當化將家事勞工排除於現行標準勞動保障（特別是最低工資與休息時間方面）之外。雖認可旨在規範人力仲介機構及處理虐待案件之措施，包括移工家事勞工抵臺後之勞動權利說明會，審查委員會仍關切家事勞工持續面對剝削之脆弱性，包括債務束縛及過長工時。委員會並關切的是，住宿型移工家事勞工之最低工資仍顯著低於國家最低工資。委員會樂見政府規劃於菲律賓設立跨境直聘中心，以降低勞工對私人仲介之依賴。
60. 審查委員會建議政府採取進一步措施，確保家事勞工獲得完整且相當之勞動保障，包括將其納入勞動基準法，或於明確時程內通過綜合性之獨立立法。委員會並建議政府：使國內立法與國際勞工組織 2011 年家事勞工公約（第 189 號公約）所列標準一致；保障與其他勞工平等基礎上之公平報酬；強化公共照顧體系，以減輕家庭之照顧負擔；以及透過有效之規範、監督及執行，加強防止剝削性人力招募行為之努力。委員會並建議政府透過修正外國人力仲介機構之認證要件，並對涉及剝削性行為之仲介機構與雇主課以有效之制裁，採取新的法律及法規措施，以禁止僱用移工部門之債務束縛及其他形式之招募相關脅迫。

遠洋漁業漁工權利

61. 審查委員會樂見政府透過《漁業與人權行動計畫》所採行之措施，以改善受僱於中華民國（臺灣）遠洋漁船之外籍漁工之保障，包括加強檢查、嚴格規範人力仲介機構、確保薪資直接給付之措施，以及改善船上生活條件之努力，包括於船上提供免費且私人之 Wi-Fi 連線。然而，委員會仍關切持續傳出之嚴重人權侵害情事，包括因招募費用而生之債務束縛、扣留工資、過長工時、食物及飲水不足，以及船上之身體及精神虐待。委員會並關切現行規範架構主要依賴行政性之行動計畫及指引，而非以一部設定具拘束力義務及與該等濫權行為嚴重性相稱之有效制裁之綜合性立法為基礎。

62. 審查委員會建議政府制定綜合性且具拘束力之立法，依據國際勞工組織漁業工作公約，處理遠洋漁業部門外籍漁工之勞動及人權保障，包括對強迫勞動及其他重大濫權行為之有效制裁。

工會權利（第 8 條）

63. 經社文公約第 8 條保障人人有為促進及保護其經濟及社會利益而組織並加入其所選擇工會之權利。經濟社會文化權利委員會將此一條款解釋為保障集體談判之權利，並將第 8 條與國際勞工組織結社自由及保護組織權利公約以及組織權利及集體談判公約之充分落實相連結。公政公約第 22 條保障人人享有與他人結社之自由，包括為保護其利益而組織及加入工會之權利。雖然此一規定較經社文公約第 8 條為簡，惟二者間仍有相當之重疊。人權事務委員會將公政公約第 22 條解釋為包含保障勞工組織權、集體談判權及罷工權之義務。

64. 審查委員會樂見最近一次工會法修正，保障工會權利並禁止對加入或組織工會或參與工會活動之勞工進行報復，該次修正提高了雇主對工會不當行為之罰鍰金額，並引進公開揭露作為處罰方式（工會法第 35 條及第 45 條）。然而，委員會關切 2015 年團體協約法第 10 條第 2 項規定，於公部門（包括公營事業及公立教育部門）所簽訂之團體協約，須經上級主管機關核可後始生效力。

65. 審查委員會建議重新檢討 2015 年團體協約法第 10 條第 2 項，因該項規定實際上賦予團體協約之一方（即政府）單方面否決與勞工工會協商結果之可能性，因而損及集體談判之本質。

社會保障（第 9 條）

66. 審查委員會樂見修正社會救助法之計畫，該法為最為窮困者提供基本所得支持。於此一改革過程中，應特別關注降低福利未領取風險之必要性，未領取可能起因於程序過於繁複、申請人之羞恥感及潛在污名化，以及尤其是於申請人被認定向主管機關提供不實或不完整資訊時所課予之返還要求（社會救助法第 9 條）。審查委員會注意到，決定公共救助資格之規則複雜，包括何人構成家戶及應負扶養義務之家庭成員、家戶資產之估值，以及各種收入來源之計算，加以分散式之審查程序及其定期之重新審查，可能使潛在申請人極難評估其是否符合社會救助法所提供之生活支持資格。此一複雜性可能對申請之提出產生寒蟬效應，並解釋了高比例之未領取現象。

67. 依經社文公約第 9 條之要求，生活支持之水準應足以保障適足之生活水準。最重要的是，提供公共救助不應以申請人不居住於其戶籍所在地（戶口）為由而予以拒絕，目前社會救助法第 4 條即有如此規定。公共救助不應建立於家庭成員將履行其依民法相關規定所負義務之推定之

上。社會救助法（第 1 條）之目的在於確保有需要者能「自立生活」。此意味著，對公共救助需求之評估應以個人為基礎，而非以家戶為基礎。

68. 審查委員會建議，於計算家戶分項所得時，社會救助法（第 5 條之 1 第 1 項第 2 款）現行對於有工作能力但未就業之申請人推定其具有相當於最低工資所得之規定，應予廢除。公共救助應為無其他所得來源之個人提供之命脈，因渠等雖有工作能力且願意工作，卻無法找到適當之就業機會。

家庭之保護及協助（第 10 條）

產假、陪產假及育嬰假

69. 雖然審查委員會肯認用於產前檢查之額外零星假別，以及放寬育嬰假以增加男性參與育兒分擔之強化措施，惟相較於國際勞工組織之標準，8 週之有薪產假對於產婦保障而言並不足夠，而 7 日之有薪陪產假則過於短促。
70. 委員會建議政府考慮延長有薪產假及有薪陪產假之期間，並致力於取得所需之額外資源，並於有必要時修正其他相關法律。

適足住房及土地之權利（第 11 條）

71. 審查委員會仍關切中華民國（臺灣）住房政策之方向，特別是「市場」、「土地整併」及「片段化」之取徑。如審查委員會於 2017 年及 2022 年之建議所指出，欠缺對住房及土地採取綜合性、以人權為本之取徑。此係由土地徵收、市地重劃、市地整理、都市更新及公有財產管理等政策所構成之住房、土地及財產體制之結果。此一「市場依賴」取徑因未能建立全國性之統計及監測機制以掌握強制驅離、流離失所、非正式聚落及不利安置結果所致流離規模而更為惡化。
72. 審查委員會肯認各部會為因應此等情形所作之努力，包括住宅法之修正及社會救助法之持續修正等法律、計畫及政策。然而，該等努力大抵仍停留於紙面，實地證據顯示人民及社區持續流離之負面趨勢。

強制驅離及流離

73. 2017 年及 2022 年，審查委員會曾就拆遷、土地剝奪及強制驅離表達嚴重關切，並建議政府加強保障土地及住房之安全保有，並防止強制驅離及流離。委員會重申該等結論性意見之重要性。
74. 審查委員會建議政府對強制驅離採取更具人權本位之理解，包括於重大結構性、經濟性或行政性壓力下發生之流離。為強化此一取徑，委員會重申其 2017 年之建議，政府應通過一部與其國際人權義務相符之國

家流離、安置及復原法，包括經濟社會文化權利委員會之第 7 號一般性意見及聯合國以開發為起因之流離與驅離基本原則及準則。

75. 審查委員會並建議政府依相關國際人權文書建立涵蓋強制驅離、流離、非正式聚落及安置結果之全國性監測架構。

國家人權委員會之角色

76. 於此一脈絡下，審查委員會注意到國家人權委員會所採取之另一種以人權為本之取徑。國家人權委員會於其向本次審查程序所提交之意見書中，提出於中華民國（臺灣）以人權為本處理住房及土地問題之要素，包括對政府現行政策中以「市場」為本之取徑進行建設性批判。委員會建議政府相關單位與國家人權委員會密切合作。增加對國家人權委員會之預算支持，將使其得以持續其於住房及土地方面之寶貴工作，包括其名為「探索強制流離對中華民國（臺灣）適足住房權之影響」之研究計畫。

無家者之人權

77. 關於中華民國（臺灣）無家者問題之持續存在，審查委員會建議政府加強保障無家者住房、健康及適足生活水準權利之法律基礎。無家者應於法律上被定義為一獨立之福利身分類別，享有相應之法定權利及法定預算分配，而非僅被地方政府依戶籍視為服務之接收者。委員會重申中華民國（臺灣）應落實 2017 年及 2022 年所提之建議，於一年內制定無家者權利保障法，以建立關於無家及非正式住所之全國性精確資料庫。委員會並建議政府處理無家者目前居住地點之直接或間接強制驅離之緊迫情形，包括臺北艋舺公園之重新開發案。

土地徵收、市地重劃及開發案

78. 審查委員會仍關切中華民國（臺灣）現行之土地開發架構，包括區段徵收、都市更新及市地重劃制度，持續產生因開發所致流離之風險，包括於諸如桃園航空城（中華民國（臺灣）史上最大區段徵收案）、社子島（278 公頃）、桃園綠線 G12-13A（300 公頃）及新竹璞玉案（390 公頃）等大型計畫，以及高雄大寮第 81 期及臺中神岡大富案等私辦市地重劃案中均有所見。委員會並關切的是，大型開發案之參與及諮商程序往往流於程序性，且為避免或減少強制驅離之替代方案未獲得適當考慮。社子島中極少數成功之排除申請案例，正凸顯此一情形。

79. 審查委員會建議政府全面檢討土地徵收條例及市地重劃相關法規，確保強制驅離僅作為真正之最後手段，並如國家人權委員會所建議，強化有實質意義之參與及諮商機制。

80. 審查委員會仍關切中華民國（臺灣）現行住房及土地治理架構過度以所有權為中心，對於非正式聚落居民、長期占用者、租屋者、原住民族及其他欠缺正式所有權之居民，並未提供充分之法律保障及住房保障。委員會建議政府強化對所有居民（不論其保有狀態）之法律保護及保有保障。

都市原住民社群

81. 審查委員會關切的是，眾多都市原住民社群，包括拉瓦克（Ravak）部落及新北市中正國宅案，持續面臨保有不穩定、強制驅離、流離及住房不穩定等問題。委員會建議政府為都市原住民社群強化住房權利及保有安全之保障。

身心障礙者之住房權利

82. 審查委員會關切身心障礙者於取得住房及公共服務上持續面臨之可近用性不足問題。可近用性不僅是建築物進出之問題，亦涵蓋住房單元內部之可近用性。委員會建議將具可近用性之社會住宅單元比例自目前之5% 大幅提高。現行制度未對面臨多重且交織形式之處境不利之個人（如身心障礙之原住民）提供適足之保護及支持。委員會並注意到，問題不僅在於對身心障礙者而言社會住宅之數量不足，亦在於現行住房及社會住宅政策未能充分回應身心障礙者對於可近用住房之需求。

健康權（第 12 條）

性與生殖健康

83. 審查委員會關切性傳染病（STIs）一直在增加中，特別是於青少年群體中。委員會並關切於官方未就人工流產及非意願懷孕之預防有可靠之資料及資訊蒐集或調查。

84. 審查委員會建議政府加強預防性傳染病之努力，並於學校及社會中為所有青少年提供適齡、循證且全面之性與生殖健康教育。委員會並建議政府蒐集人工流產之資料及統計，特別是針對青春女性，以期制定適當政策預防非計畫性及非意願之懷孕。

人工生殖之取得

85. 審查委員會獲悉，人工生殖法之修正草案目前已納入女性同性配偶及單身女性之類別。委員會建議政府努力儘速通過該等修正草案。委員會並建議政府於相關組織之參與及意見投入下，就人工生殖技術之社會需求進行研究。

機構化、健康及社區生活

86. 審查委員會重申其於 2017 年報告中所表達之關切，亦即對樂生療養院之年長體衰住民人權之保障。審查委員會注意到，將過去由住民作為文化用途之土地及建築（如蓬萊舍）私有化之近期趨勢，包括其作為社區空間之使用。療養院場域近期之重組亦已使家屬無法陪同住民同住。該等變動係於未與住民或協助住民之公民社會團體進行任何諮商之情形下發生。審查委員會敦促政府恢復療養院之公共、社區性質，因現況顯已對住民之心理健康造成不利影響。

教育權（第 13 條）

87. 於經社文公約第 4 次審查中，依第 13 條所提出之最常見議題為兩項：身心障礙學生於教育上享有與其他學生同等品質之權利，以及性教育之有效性。

身心障礙兒童及青少年之教育

88. 損及身心障礙學生受教權之因素，包括家庭經濟弱勢、學校資源不足、居住於偏遠地區、交通費用、對在學者支持不足，以及霸凌與騷擾之持續存在。來自 LGBTQI+ 群體之意見書亦凸顯來自教師、行政人員及其他學生之霸凌、騷擾，以及對其性傾向之不尊重。

89. 審查委員會建議政府：

- a) 建立將融合教育之人權模式主流化之教育政策，改善關於融合教育及交織性之統計，確保合理調整，強化申訴機制並確保適當監督；
- b) 提供常駐之校園內協助、可近用之教材、資訊之取得、手語翻譯、即時聽打、個人協助及日常生活支持；
- c) 檢討以低收入戶身分作為提供支持之門檻之作法，改以實際支持需求為基礎提供資源，俾使身心障礙學生不因其家庭經濟狀況而被排除於教育支持之外。

性教育

90. 2022 年，審查委員會曾就青少年懷孕及人工流產之案件數量表達關切，並建議對現行教育課程之有效性進行評估。2026 年，委員會聽取了關於性教育之多元觀點及關切，包括來自家長組織、身心障礙者組織、LGBTQI+ 群體及其他方面之意見。

91. 審查委員會樂見教育部促進「全面性教育」之初步措施。然而，委員會並注意到，政府尚未將「全面性教育」有系統地納入師資培育或在職教師研習，亦尚未發展涵蓋所有年齡層之「全面性教育」教材及指引。

92. 審查委員會建議政府：

- a) 將「全面性教育」納入師資培育及在職教師之專業發展，以強化教師於課堂中實施「全面性教育」之專業能力，並填補學校行政人員於性別平等及人權知識方面之缺漏；
- b) 以人權及性別平等為架構，將「全面性教育」置於核心，據以修訂相關課程內容，並持續發展涵蓋所有年齡層之教材。

語言與文化（第 15 條）

- 93. 向審查委員會提出之議題涉及語言之平等、不歧視及原住民族語言之存續。並亦提及臺灣臺語之資訊及公共服務之可近用性問題。
- 94. 審查委員會樂見政府致力確保 16 個官方認定原住民族之 40 種語言及方言之存續。目前政府於司法及其他服務之取得方面，於必要時提供口譯服務，而學生及其家庭得以每週 1 小時申請以其母語進行之語言課程。2019 年，政府提出原住民族語言振興計畫，以致力於確保瀕危語言之存續為核心。然而，審查委員會獲悉，「原住民族計畫」及原住民族知識研究中心之經費業已暫停。
- 95. 審查委員會建議政府充分落實原住民族教育法，並維持原住民族知識體系建構工作之延續性。

肆、與公政公約相關之具體議題

緊急措施（第 4 條）

96. 審查委員會肯定，中華民國（臺灣）政府儘管目前面臨國家安全之威脅，仍未宣布緊急狀態並依公政公約第 4 條減免人權義務。於區域緊張情勢日益升高、安全顧慮確有正當理由之際，以國家安全為名所採取之措施仍以人權原則及法治為本，至屬重要。中華民國（臺灣）所面對之安全挑戰為真實存在，惟保護國家安全及保障人權不應被視為相互競合之目標。對基本自由、相稱性、透明度及有效監督之尊重，終將強化民主韌性及公眾信任。

死刑（第 6 條及第 7 條）

97. 25 年前，聯合國秘書長關於死刑之報告中指出，中華民國（臺灣）每年約執行 25 件死刑。2025 年秘書長報告則記載，於前 5 年期間，中華民國（臺灣）僅執行 1 件死刑。死刑之適用持續而漸進地減少。中華民國（臺灣）由此加入了 21 世紀前 25 年人權持續漸進發展之不可逆趨勢，期間持續執行死刑之國家數量減少逾半，由 63 個減少至 30 個。然而，遺憾的是，中華民國（臺灣）仍屬此一日趨萎縮之國家群體之成員。

98. 審查委員會回顧，公政公約第 6 條第 1 項揭櫫固有之生命權，並宣示任何人之生命不得任意剝奪。第 6 條若干項適用於尚未廢除死刑之國家。事實上，當公政公約於約 60 年前獲得通過時，相當多數之國家仍施行死刑。當時有必要對死刑之使用設定限制。但今日不能以此為由，主張公約允許死刑之使用。公政公約第 6 條第 6 項對此已表達極為明確：「本公約締約國，不得援引本條任何部分以延緩或阻止死刑之廢除。」

99. 審查委員會深切關切，民意調查持續被作為未對死刑實施正式暫停執行之正當化理由。人權事務委員會從未認為各國政府可以因可能不受部分人民歡迎而正當化其未充分落實公政公約核心規定之情形。

100. 審查委員會重申其呼籲，中華民國（臺灣）應宣告對死刑之正式暫停執行。相關政府機關應採取積極且持續之措施，與公眾溝通死刑與公政公約第 6 條不一致之理由，並反駁時而被援引以支持死刑之主張，例如：相較於長期監禁，死刑提供更佳嚇阻效果之說法，此一說法並無證據支持；或死刑能撫慰暴力犯罪被害人之說法。人權法庭及監督機構一貫認為死刑與人性尊嚴不相容，並指出處決無辜之人之風險。

101. 1966 年公政公約獲得通過時，許多國家仍施行死刑，當時死刑並未被視為構成殘忍、不人道或有辱人格之處罰。然而，公政公約如同其他

人權公約，乃為一活的文書（living instrument），需依當代情況加以解釋，正如體罰之情形。鑑於死刑構成最嚴重形式之體罰，今日已被認定為違反公政公約第 7 條人身完整性及人性尊嚴權利之殘忍、不人道及有辱人格之處罰。聯合國大會兩年一度通過之決議，呼籲所有國家適用暫停執行作為全面廢除死刑之第一步，強調了國際法上此一重要轉變。

禁止酷刑及殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰（第 7 條）

102. 於 2013 年、2017 年及 2022 年，審查委員會建議政府於刑法中將酷刑罪（依聯合國禁止酷刑公約第 1 條所定義）單獨入罪化，並訂定適當刑度。委員會遺憾地注意到，雖已歷時 13 年，此一建議仍未落實。政府主張，刑法中之不同規定（第 125 條、第 126 條及第 134 條）累積起來相當於一獨立之酷刑罪。然而，國際法上所定義之酷刑，即基於特定目的，對無力反抗之個人故意施以嚴重之身體或精神痛苦，係最嚴重之國際罪行之。與政府所主張者相反，無論是否導致被害人身體傷害甚至死亡，酷刑均可能發生。此一令人髮指之行為，唯有將酷刑確立為附有嚴厲刑罰之獨立罪行，方有可能根除。鑑於對抗有罪不罰乃根除酷刑及其他不當待遇之最有效手段之一，本委員會以最強烈之措辭，重申其先前建議：應毫不遲疑地將獨立且具體之酷刑罪附以適當刑度納入刑法。
103. 審查委員會亦曾多次建議，所有酷刑之指控或嫌疑，均應由具完整刑事偵查權之獨立且公正之機構徹底而迅速地進行調查，俾將加害人繩之以法並予以適當之懲處。於刑法中欠缺獨立之酷刑罪之情形下，無法妥適地進行調查。基此，政府亦無法提供關於酷刑指控、調查、起訴及司法定罪之精確統計。政府所提供之資訊清楚顯示，於中華民國（臺灣）有許多針對執法人員酷刑之指控。該等指控似未獲得妥適之紀錄及調查。極少數獲得調查之案件，若有結果，亦似僅導致行政處分而非刑事追訴。政府所引述之少數刑事定罪，係關於故意殺人罪之案件，而非酷刑案件。
104. 預防酷刑及其他形式之不當待遇（包括不人道及有辱人格之羈押條件）之第二項重要措施，係建立由各學科專家組成、有權對所有可剝奪人身自由之場所進行訪視之獨立機構。該等場所包括警察拘留所、審判前羈押中心、監獄、移民收容中心、精神病院，以及各類機構，諸如老人長期照顧機構、孤兒院、少年觀護所、矯正學校或身心障礙者機構等。鑑於酷刑及不當待遇主要發生於門禁之內，若該等預防性訪視能不預先通知並定期進行，當可發揮嚇阻效果。此外，若由經驗豐富之調查人員及鑑識專家進行對被拘禁人之不受監督之訪談，可能成為辨識酷刑案件及評估羈押條件之有效方法。此即禁止酷刑公約任擇議定書

(OPCAT) 之理論基礎，該議定書要求締約國設立獨立之國家防範機制 (NPMs)。儘管審查委員會曾為先前建議，中華民國（臺灣）仍未批准 OPCAT，政府亦未建立 NPM。政府改採行外部視察小組之作法，每季最多進行 1 次預先通知之視察，時間約 2 小時。顯然，此種訪視並無嚇阻效果，亦無法預防酷刑。

105. 委員會結論認為，政府未能採取必要之措施以對抗有罪不罰及預防酷刑。委員會以最強烈之措辭重申其先前建議，政府應將國際法上所定義之獨立酷刑罪附以適當刑度納入刑法。政府亦應確保所有酷刑指控均由獨立於所有執法機關（首要為警察及檢察官）以外、惟具完整刑事偵查權之特設機構迅速進行調查。此外，委員會建議政府批准 OPCAT，並建立具有充分權限可對所有拘禁場所進行定期且不預先通知之訪視，以及對被拘禁人進行不受監督之專業訪談之獨立機構 (NPM)。

不遣返原則與難民法（第 6 條、第 7 條及第 13 條）

106. 審查委員會回顧其先前關於尊重不遣返原則及通過難民法之建議。委員會注意到，儘管於過往審查週期中已多次提出建議，中華民國（臺灣）仍欠缺一部規範庇護、難民保護及無國籍狀態之綜合性法律架構。
107. 審查委員會重申，雖公政公約並無關於不遣返之明文規定，惟人權事務委員會一貫認為，締約國不得將個人移交、驅逐、引渡或以其他方式轉送至有實質理由相信其將面臨任意剝奪生命、酷刑或殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰真實風險之國家。
108. 審查委員會仍關切中華民國（臺灣）尚未將與不遣返保護相關之關鍵國際文書納入國內法，包括 1951 年難民公約及其議定書、禁止酷刑公約以及免遭強迫失蹤公約。委員會並關切的是，涉及庇護、不遣返、無國籍狀態及無法返國之主張，仍主要透過一般移民程序並以個案處理方式處理之，欠缺足夠明確之法律標準及綜合性程序保障。
109. 無法安全返回原國之人士所面臨之長期不確定性，包括欠缺穩定之法律身分，以及於中華民國（臺灣）期間在就業、醫療、教育及有效救濟方面之取得受限，需獲得關注。
110. 審查委員會重申其建議，中華民國（臺灣）應毫不遲疑地通過一部綜合性之難民法，納入不遣返原則並為尋求庇護者、難民、無國籍人士及其他需要國際保護之人士提供有效保障。

人身自由權（第 9 條）及羈押條件（第 10 條）

111. 審查委員會觀察到，移民收容仍係對於逾期居留之外國人之預設措施，而收容替代措施於實務上甚少獲得適用。內政部移民署所發布之法

規授權採取單獨監禁、限制通訊及探視，以及使用戒具等措施，並無充分之法律保障。

112. 審查委員會敦促政府依國際人權標準改革其移民收容制度。特別是，委員會建議修訂移民署收容法規，為移民收容設施建立獨立之外部監督及檢查機制，擴大收容替代措施之適用，包括交保、指定居所及定期報到，並廢除單獨監禁、戒具及其他懲戒性措施之使用。
113. 審查委員會並關切於少年觀護所、矯正學校、移民收容中心及其他機構中被收容之兒童（即依兒童權利公約所定義之 18 歲以下之人）數量眾多。兒童權利公約第 37 條第 b 款規定，兒童之收容「應僅作為最後手段，且為最短之適當期間」。此意味著兒童之收容應係特殊措施，僅於無其他替代方案可採時始予適用。委員會再次建議政府廢除對兒童之移民收容，並加強將觸法兒童自司法體系移轉至兒童福利體系之努力，從而適用轉向處遇及收容替代措施。
114. 雖然監所及其他羈押設施之超收情形近年來已略獲緩解，審查委員會仍關切違反公政公約第 10 條及曼德拉規則中所揭示之所有被剝奪自由者應受人道及尊嚴待遇之權利之不人道及有辱人格之羈押條件相關之報告。特別是，政府應將其純粹報應式之刑事司法模式（其表徵包括死刑之使用、試圖引進不得假釋之終身監禁、單獨監禁及嚴苛之監所條件）轉換為一個以受刑人之改造及社會復歸為主要目標之制度，此乃公政公約第 10 條第 3 項所要求者。政府應確保被剝奪自由者所提之申訴及陳情，由獨立於相關機構外之獨立機構徹底而有效地進行審查。

出境管制（第 12 條）

115. 關於財政部所指示之出境管制，審查委員會強調，國家制定及組織其財政政策，並安排確保未繳稅款得以追討之措施，完全係正當之事。然而，出境管制之合法性及相稱性必須以個案為基礎進行評估，受司法審查並定期予以檢視。鑑於政府並未選擇事前之司法介入，藉由事後（*ex post facto*）之司法審查妥適確保相稱性原則及正當程序之遵循，至屬必要。

司法行政（第 14 條）

116. 審查委員會獲悉，於有國民法官參與之審判中，相關法律業經解釋為要求審判庭中 3 位職業法官之意見一致，惟不要求 6 位國民法官之意見一致。委員會獲告知，即使 6 位國民法官中有 3 位不支持判處死刑，仍可能科處死刑。要求職業法官意見一致而對國民法官不作此要求之邏輯，難以理解。當此問題於會議中被提出時，並未獲得令人滿意之解釋。倘若立法確以上述方式被解釋及適用，審查委員會敦促予以修正，要求國民法官與職業法官之意見均應一致。

117. 於 2022 年結論性意見與建議中，審查委員會曾提出旨在促進中華民國（臺灣）與國際刑事法院合作之建議。即使國家並非《羅馬規約》之締約方，亦有方式得以參與依國際法所定罪行之偵查及起訴。在相當大程度上，《羅馬規約》所課予之義務與習慣國際法所課予之義務並行運作。後者適用於中華民國（臺灣），無論其於國際公約之法律地位為何。審查委員會建議中華民國（臺灣）持續努力，發掘其於國際刑事法執行中所能扮演之角色。中華民國（臺灣）得探索其於國際刑事法漸進發展中所能作出貢獻之方式，例如就目前針對通過危害人類罪公約所進行之談判而言。

隱私權（第 17 條）

臉部辨識技術

118. 審查委員會樂見政府就上次審查中所提出關於需要規範臉部辨識技術（FRT）及防止其濫用之保障措施等議題之回應。鑑於 FRT 之不同使用方式，其中部分並未取得資料當事人之同意、亦未經其知悉，且所蒐集之資訊可能於不同機關間共享，委員會建議儘速通過正在準備中之政府機關使用準則草案。並應檢視個人資料保護立法，確保公部門及私部門對該技術之未經同意使用受到充分規範，並提供適當且有效之救濟。

個人資料保護

119. 審查委員會注意到個人資料保護法（PDPA）業經修正，而其於總統公布後之施行，仍等待用以釐清個人資料保護委員會職權並提升其獨立性之平行立法之通過。後者之草案仍待立法院審議，儘管憲法法庭針對資料保護缺漏所為之判決指定了期限。當該立法獲得制定時，必須確保個人資料保護委員會之真正獨立性，鑑於該機構應行使之重要監督職能。

120. 審查委員會強調，資料當事人就其個人資料之擷取、使用、共享、儲存及保留提出異議之有效救濟之重要性。該等救濟尤其重要，鑑於中華民國（臺灣）已選擇對例如網際網路通訊資料等資料採行不分對象之保留制度，而非以特定條件為基礎並於個別案件中經程序授權之針對性機制。此外，依審查中所提出之證據，委員會建議政府對大規模國家建置之資料庫進行清查，持續填補法規之餘存缺漏，並準確揭露所涉個人資料之類別及規模、使用目的、第三方接收方清單、超越資料原蒐集目的之使用之法律依據（包括其他機關依法定權限取得之情形），以及個人得行使依個人資料保護法所保障之資料控制權之多元管道。

121. 審查委員會關切就私部門及公部門違反資料保護所附隨後果之差異仍持續存在。對前者得處以罰鍰，而公部門之違反僅受揭露違反機關名稱及對涉案人員可能予以懲戒之處分，即使於個人資料保護法近期修正之後亦復如此。此外，主管機關似無權令公部門停止蒐集或使用資料及

(或)刪除資料。再者，雖於發出資料保護命令時應遵守程序及其他保障，惟委員會認為，該等保障之遵守應受獨立監督機關及(或)司法機關之審查。最後，雖然關於律師與當事人特權及對律師事務所之搜索及扣押之司法發展值得肯定，相關法律保障應於立法中明確體現。委員會了解處理該等法律保障之立法草案自 2024 年起仍待立法院審議。

跨性別者權利

122. 2023 年，最高行政法院判決認定，要求進行性別肯認手術始得登記性別變更，侵害憲法所保障之身體完整、健康、人性尊嚴及人格權。依審查委員會所獲之資訊，此一立場已於其他法院之逾 10 件判決中獲得遵循。然而，政府尚未修正該判決中認定欠缺法律依據之要求手術之部會行政命令。此導致尋求登記性別變更之個人，以及面對該等申請之行政機關及法官之法律不確定性。委員會強調基於最高行政法院判決所建立之法律確定性之必要性，並敦促政府推動相關立法變更。

宗教自由 (第 18 條)

123. 審查委員會樂見對於宗教及信仰自由之保障，並注意到中華民國(臺灣)存在多元之宗教社群及活動。委員會並注意到規範登記、公開活動，以及為良心拒服兵役者提供替代役之法律架構。然而，委員會仍關切宗教組織管理規範架構之若干面向，包括登記要件、國家對其內部事務之監督，以及與公開宗教活動有關之限制。

124. 審查委員會並注意到關於良心拒服兵役之資格要件存有顧慮，包括與官方登記之宗教及心理評估相關之要求，此等要求可能對非宗教或基於倫理之拒服者構成不利。其他顧慮涉及宗教歸屬資料之隱私保障，以及確保宗教活動及教育(包括於私立學校中)之參與真正出於自願，並與兒童權利相符之必要。

表現自由 (第 19 條及第 20 條)

125. 2022 年審查曾就依社會秩序維護法第 63 條(「散布謠言，足以影響公共之安寧者」)所進行之追訴表達關切，指出該條規定「欠缺刑法所要求之精確性」。於本次審查中，委員會樂見近年來依第 63 條所進行之追訴數量持續下降，且行政院已指示內政部重新評估該條規定，肯認其模糊性及其對表現自由之影響。然而，似未就該部會層級之檢討訂定時程或明確之預期結果，包括其是否將導致為與國際標準相符而修正第 63 條之立法。同時，刑法之若干規定亦使用模糊用語，未能符合國際人權法上之合法性標準，包括但不限於第 140 條(侮辱公務員罪)、第 309 條及第 310 條(誹謗罪)，以及第 104 條(選舉不實資訊罪)。社會秩序維護法第 64 條(煽惑他人破壞秩序)亦因相同理由而有問題。雖然中華民國(臺灣)法院已力圖就該等法律部分之範圍

及適用提供明確性，且委員會肯認政府所提之國家安全與公共秩序之說明，惟該等規定關鍵用語之模糊性使其與國際標準不符，並對於其對合法表現所可能造成之寒蟬效應引發嚴重關切。委員會建議政府就涉及國家安全、不實資訊、公共秩序及相關議題之表現限制法律架構進行全面檢討，以使其與國際人權標準相符。委員會期待此一檢討將包括與公民社會之充分接觸。

126. 委員會並注意到政府所提供之資訊指出，「對於宣傳戰爭，以及煽動族群、種族或宗教仇恨或暴力之行為，中華民國（臺灣）現行刑法並非未予規定。」委員會認為，該等規定並未清楚禁止公政公約第 20 條所要求之戰爭宣傳，以及構成煽動歧視、敵意或暴力之國家、種族或宗教仇恨之鼓吹。委員會贊同國家人權委員會之觀點，即社會秩序維護法修正草案第 64 條之 1 將國家安全議題與仇恨言論混為一談，未能提供與國際標準相符之明確性。委員會建議政府重新檢討第 64 條之 1 草案，並發展能清楚落實公政公約第 20 條之立法，包括《拉巴特行動計畫》所闡明之標準。委員會並注意到，雖然中華民國（臺灣）法律允許自中國大陸進口電影及其他媒體，惟仍對宣揚共產主義、破壞公序良俗或顯示中國共產黨象徵之該等媒體加以限制。雖委員會肯認中華民國（臺灣）所面對之獨特安全情勢，仍認為，此等限制於欠缺法律進一步指引之情形下，未能符合公政公約第 19 條第 3 項下之國際標準。

和平集會自由（第 21 條）

127. 委員會注意到中華民國（臺灣）業已制定集會遊行法，落實和平集會權。政府所提供之資訊指出，其鼓勵透過和平集會推動公共參與之文化。然而，委員會關切的是，部分關於和平集會地點之規範，特別是適用於「禁制區」及「安全距離」之規範，可能以違反公政公約第 21 條義務及其要件解釋（特別是人權事務委員會第 37 號一般性意見）之方式，限制和平集會。審查委員會建議政府評估該等限制，並與公民社會諮商，以確定何種限制係必要而不致損及和平集會權之完整行使。此外，委員會建議將許可制改為報備制。

婚姻與家庭生活之權利（第 23 條）

同性婚姻

128. 審查委員會樂見 2019 年通過司法院釋字第七四八號解釋施行法及對於跨國同性婚姻限制之放寬。然而，兩岸同性婚姻或一方或雙方所屬國不承認其結合之外國人士之同性婚姻，仍須於第三國尋求承認該結合後始能於中華民國（臺灣）登記結婚。此對相關伴侶不可避免地造成財務及行政上之負擔。委員會鼓勵政府就此一差別待遇情形進行檢討，鑑於其對家庭生活之顯著影響。

同性婚姻子女

129. 審查委員會樂見自第 3 次報告以來於機構媒合收養程序方面之正向發展。然而，雖然中華民國（臺灣）現已承認同性婚姻，惟此等婚姻所生子女與異性配偶所生子女並未獲得平等對待。此外，與異性配偶不同，同性婚姻中之非孕方配偶必須透過繼親收養建立親子關係。
130. 審查委員會鼓勵政府確保於涉及兒童居所、登記及國籍之任何決定中，兒童權利仍為最優先之考量。倘若由非生父/母提出繼親收養為必要程序，規範該等收養之條件應屬適當，且適用之程序應使決定得以迅速作成，從而確保相關兒童不致於其家庭關係之法律地位上長期處於不確定狀態。委員會特別關切的是，部分法院依涉外民事法律適用法第 54 條，可能於收養人不能證明被收養人之本國法未承認同性婚姻或無同性收養法律架構之情形下，駁回收養聲請。確保兒童不致以任意或歧視性之基礎被剝奪受法律保障之家庭關係，且其最佳利益為一切相關決定之主導考量，至屬必要。

兒童權利（第 24 條）

131. 審查委員會樂見已採取之措施，以強化兒童保護、打擊兒童性剝削及販運、改革少年司法立法，以及改善兒童及家庭之社會保障體系。委員會並注意到強化兒童福利機制及支持服務之努力。
132. 然而，審查委員會仍關切兒童保護體系中持續存在之不足，包括涉及主管機關先前已掌握之兒童之死亡案件報告、機構化之風險、安置照顧及寄養照顧監督之缺漏，以及於確保兒童對影響其決定之有意義參與方面之限制。
133. 委員會進一步關切兒童之線上性剝削、兒童販運、童工，以及無國籍兒童之處境。其他關切涉及少年司法情境中強制措施之使用、置於安置或庇護體系兒童之程序保障，以及確保所有影響兒童之措施均應以兒童最佳利益為依歸，並與復健及重新融合社會原則相符之必要。

選舉權（第 25 條）

134. 公政公約第 25 條規定，每一公民均應有「不受無理限制……之權利及機會」進行投票。中華民國（臺灣）法律並未剝奪受刑人之投票權。然而，正如第 3 次報告所指出，雖然受刑人享有法律上（*de lege*）之投票權，惟其無法事實上（*de facto*）行使該權。於審查委員會調查過程中，委員會獲悉許多類別之選舉人，諸如服役中或駐紮他處之警察及軍人、外交人員及原住民族，雖具投票資格，但因欠缺缺席投票、通訊投票或其他投票方式之替代機制，於實務上無法投票。委員會鼓勵政府檢視現行選舉法可作之變更，俾使具投票資格但因特定情況（無論係公務、剝奪自由或其他狀態）而無法行使該權之人得以投票。委員會重申

其 2022 年之建議，應毫不遲疑地為所有具選舉資格之選舉人於選舉及公民投票中建立行使投票權之有效機會。

135. 依國際法，原住民族不應被限制僅得於其原籍地投票。依前段建議，並鼓勵政府確保位於其傳統領域之外之原住民族於實務上不被剝奪投票權。

附件一

中華民國（臺灣）兩公約國際審查程序回顧

2011 年，政府展開就兩公約所載權利提出詳盡初次報告之程序，並於 2013 年邀請來自 10 個不同國家之獨立審查委員會，依據所有可得來源之資訊（特別是公民社會）審查該等報告。該委員會由下列 10 位獨立專家組成，並以其個人身分參與工作：Philip Alston、Nisuke Ando、Virginia Bonoan-Dandan、Theodor van Boven、Jerome Cohen、Shanthi Dairiam、Asma Jahangir、Manfred Nowak、Eibe Riedel 及 Heisoo Shin。2013 年 3 月 1 日，該小組發表第 1 次結論性意見與建議。

2016 年，政府就結論性意見與建議提出詳盡之回應，以及兩公約第 2 次國家報告及構成該報告一部分之共同核心文件。應政府邀請，該等報告於 2017 年 1 月 16 日至 20 日於臺北接受審查委員會之審查。該委員會由下列 10 位獨立專家組成，並以其個人身分參與工作：Virginia Bonoan-Dandan、Jerome Cohen、Shanthi Dairiam、Miloon Kothari、Jannie Lasimbang、Peer Lorenzen、Manfred Nowak、Eibe Riedel、Sima Samar 及 Heisoo Shin。委員會分為兩組，一組負責公政公約，由 Manfred Nowak 擔任主席，另一組負責經社文公約，由 Eibe Riedel 擔任主席。2017 年 1 月 20 日，審查委員會發表第 2 次結論性意見與建議。

2020 年 6 月，政府針對 2017 年結論性意見與建議提出詳盡之回應，以及兩公約第 3 次國家報告及構成該報告一部分之共同核心文件。因 COVID-19 疫情相關之旅行限制，邀請赴臺北進行審查之計畫多次延期。2022 年 5 月 9 日至 13 日，該等報告於臺北接受審查委員會之審查。該委員會由下列 9 位獨立專家組成，並以其個人身分參與工作：Virginia Bonoan-Dandan、Shanthi Dairiam、Peer Lorenzen、Rosslyn Noonan、Manfred Nowak、Eibe Riedel、William Schabas、Heisoo Shin 及 Rukka Sombolinggi。Miloon Kothari 參與了籌備工作，惟未出席審查。委員會分為兩組，一組負責公政公約，由 Manfred Nowak 擔任主席，另一組負責經社文公約，由 Eibe Riedel 擔任主席。2022 年 5 月 13 日，審查委員會發表第 3 次結論性意見與建議。

2025 年 6 月，政府針對 2022 年結論性意見與建議提出詳盡之回應，以及兩公約第 4 次國家報告及構成該報告一部分之共同核心文件。2026 年 5 月 11 日至 15 日，該等報告於臺北接受審查委員會之審查。該委員會由下列 12 位獨立專家組成，並以其個人身分參與工作：Jochen von Bernstorff、David Boyd、David Kaye、Miloon Kothari、Dunja Mijatović、Rosslyn Noonan、Manfred Nowak、Siofra O'Leary、William Schabas、Olivier De Schutter、Heisoo Shin 及 Rukka Sombolinggi。

委員會分為兩組，一組負責公政公約，由 Manfred Nowak 擔任主席，另一組負責經社文公約，由 Heisoo Shin 擔任主席。2026 年 5 月 15 日，審查委員會發表第 4 次結論性意見與建議。