



台灣

消除一切形式種族歧視國際公約 (ICERD)

首次國家報告國際審查

2024 年 4 月 22-26 日

AMNESTY
INTERNATIONAL



國際特赦組織是一個由一千萬人參與的運動，凝聚著每個人內在的人性，並倡導改變，讓人人均能享受人權。我們的願景是在這個世界裡，掌握權力的人會信守承諾、尊重國際法律，並為自己的行為負責。我們獨立於任何政府、政治意識形態、經濟利益或宗教，資金主要來自我們的會員和大眾捐款。我們相信與世界各地的人們站在一起，以團結和同理的行動，能夠讓我們的社會變得更美好。

© 國際特赦組織 2023

除非另有說明，本文件的內容已根據「授權條款」許可協議（署名、非商業使用、禁止衍生、4.0 國際）獲得授權。

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

如欲查詢更多內容，請至我們的網站，有關「授權」的網頁：www.amnesty.org

若有資訊的版權屬於國際特赦組織以外的持有人，則該資訊不受限於授權條款。

2023 年首次出版

國際特赦組織有限公司

Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, UK

索引號 ASA 38/7177/2023

原文：英文

amnesty.org



封面圖片：由© Nichole Sobecki/AFP/Getty Images 設計

AMNESTY
INTERNATIONAL



目錄

1. 引文	5
2. 保護難民和尋求庇護者的權利 (涉第 1 條與第 5 條)	6
2.1 歧視和不遣返原則	6
2.2 不同國籍的尋求庇護者受到的差別待遇	7
2.3 經濟、社會和文化權利的差別待遇	7
2.4 建議	8
3. 移工的勞動權益及其面臨的制度性不平等 (涉第 2 條與第 5 條)	9
3.1 建議	11
4. 跨國婚姻的平等性，包含跨國同姓婚姻 (涉第 2 條與第 5 條)	12
4.1 建議	13
5. 歧視性言論 (涉第 2 條、第 4 條、第 6 條與第 7 條)	14
5.1 建議	14

1. 引文

國際特赦組織堅決反對基於種族、民族、性或性別、性取向、性別認同、宗教、政治主張、國籍或社會出身、身心障礙、年齡的直接或間接歧視，以及對擁有多重身份的個人或群體的交織性歧視。¹ 台灣將於 2024 年 4 月 22 至 26 日針對《消除一切形式種族歧視國際公約》(The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination · ICERD)²所載的權利情況進行國際審查。對國際特赦組織而言，這是能突顯台灣正面臨具體挑戰的重要時機，我們將對此提出建議，以確保政府能更妥善地結束一切形式的歧視。

本報告強調了國際特赦組織在台灣工作中最為關注的四個議題，包含：

- 尋求庇護者、難民和其他尋求國際保護者的權利
- 移工的勞動權益及其面臨的制度性不平等
- 跨國婚姻的平等性，包含跨國同性婚姻
- 歧視性言論，特別是教育方面

作為跨領域議題，這份報告將同時討論種族歧視中的權利侵犯之救濟途徑不足，尤其是《消除一切形式種族歧視公約》實施中缺乏有效的申訴機制。

根據消除一切形式種族歧視委員會 (Committee on the Elimination of Racial Discrimination · CERD) 的第 30 號一般性意見，「《公約》第 5 條規定締約國有義務禁止和消除在享有公民、政治、經濟、社會和文化權利方面的種族歧視。儘管其中一些權利，例如參與選舉的權利、投票權和參選權可能僅限於公民，但原則上所有人皆享有人權。」³

¹ Amnesty International, Policy Summary – Discrimination (Index: POL 30/2992/2012), March 2021.

² 由於報告為中文版本，行文內提及之公約皆以中文名稱稱呼。

³ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Recommendation 30: Discrimination against non-citizens, 2005, para. 3.

2. 保護難民和尋求庇護者的權利（涉第 1 條與第 5 條）

2.1 歧視和不遣返原則

台灣內政部於 2005 年首次提出《難民法》草案，並每年都提交國會審議，直至 2016 年，該草案才通過委員會審查⁴；迄今，在立法過程並沒有任何進展。

政府以國家安全與對中國政府的擔憂，作為推遲通過《難民法》草案的理由；同時，顯在的矛盾是，只有來自中國⁵、香港⁶和無國籍的西藏人（印度和尼泊爾流亡藏人）實際上享有某種程度的保護，儘管其保護機制仍缺乏透明度和適當的程序，但對於其他國籍的尋求庇護者，則沒有法律機制。

《入出國及移民法》第 36 條涉及驅逐出境的條文，卻沒有包含不遣返原則相關的內容。根據《消除一切形式種族歧視國際公約》的第 30 號一般性意見，締約國應「確保非公民不被遣返或遣返到可能受到嚴重侵犯人權的國家或地區，包括受到酷刑和殘酷、不人道或有辱人格的待遇或懲罰」。⁷ 雖然《公民權利和政治權利國際公約》（The International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）已於 2009 年納入台灣法律，闡明了防止酷刑和其他虐待的保護措施，但台灣的任何國內法都沒有具體說明不遣返原則。⁸ 台灣政府聲稱，至今為止，台灣沒有將尋求庇護者送回可能面臨酷刑或不人道對待的國家。⁹ 然而，國際特赦組織與其合作夥伴已經發現到兩起敘利亞庫德族人因台灣的入境官員發現其使用假護照旅行而遭遣返的案例。¹⁰

在沒有將明確庇護申請、給予庇護和/或替代保護的規定以及不遣返原則納入國內法的情況下，台灣政府無法確保尋求庇護者受到平等且無歧視地對待。

⁴ National Immigration Agency, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination Initial Report of the Republic of China(Taiwan), 14 December 2022, <https://reurl.cc/65RMG5> (in Mandarin), para. 121.

⁵ National Immigration Agency, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination Initial Report of the Republic of China(Taiwan) (previously cited), para. 124.

⁶ National Immigration Agency, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination Initial Report of the Republic of China(Taiwan) (previously cited), para. 123.

⁷ CERD, General Recommendation 30 (previously cited), para. 27.

⁸ International Review Committee(IRC), Review of the Third Reports of the Government of Taiwan on the Implementation of the International Human Rights Covenants, 13 May 2022, <https://reurl.cc/aVDgAY>, para. 77.

⁹ National Immigration Agency, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination Initial Report of the Republic of China(Taiwan) (previously cited), para. 122.

¹⁰ Eeling Chiu, Shi Wang, “敘利亞庫德族在台灣島上的困境” [“The Dilemma of Syrian Kurds on the Island of Taiwan”], 22 March 2019, <https://www.tahr.org.tw/news/2416> (in Mandarin).

2.2 不同國籍的尋求庇護者受到的差別待遇

現階段，來自不同國家或地區的尋求庇護者因原國籍或地區而受到差別待遇。國際特赦組織發現，僅有少數案例取得簽證延期，而這些案例缺乏標準程序。¹¹

基於原國籍的歧視在法律提供的（不充分的）保護途徑中顯而易見。以《香港澳門關係條例》第 18 條為例¹²，來自香港和澳門的尋求庇護者可以透過「香港人道援助關懷行動專案」¹³申請台灣居留權。來自中國的尋求庇護者可以根據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》¹⁴經特別審查獲得居留權，但他們的申請經常被擱置，迫使他們只能選擇離開台灣或在台灣非法居留。對於來自印度和尼泊爾的無國籍或流亡藏人，2016 年之前入境台灣的藏人可根據《入出國及移民法》第 16 條¹⁵經由蒙藏委員會¹⁶審查獲得居留許可；於 2016 年以後進入台灣的藏人則沒有資格使用此途徑。

若國家安全考量或來自中國的外交壓力是通過國內難民法或實施難民保護機制的主要障礙，來自其他國家的尋求庇護者（例如不被視為敏感或特殊情況的國家）不應該面臨更多限制。然而，實務上對不同國籍的尋求庇護者的差別待遇，凸顯了對其他國家的尋求庇護者的結構性歧視。

2.3 經濟、社會和文化權利的差別待遇

儘管《消除一切形式種族歧視公約》承認對非公民可能存在不同待遇，如前言所述，《公約》第 5 條指出：「締約國有義務在國際法承認的範圍內，保證公民和非公民平等享有這些權利」。在 2005 年，消除種族歧視委員會第 30 號一般性建議對此進一步闡述，指出締約國應「消除妨礙非公民享有經濟、社會和文化權利的障礙，特別是在教育、住房、就業和衛生領域」。¹⁷然而，公民與非公民之間以及尋求庇護者之間仍存在平等就業的障礙。

符合「香港人道援助關懷行動專案」申請資格的條件包含必須先找到願意雇用申請者的雇主，以獲得工作簽證。除此之外，該專案要求申請者的工資需高於台灣最低工資三倍。然而，高薪資的要求導致香港人在尋找雇主方面面臨困難，因而難以獲得工作簽證。¹⁸

2016 年前入境台灣且來自印度和尼泊爾的無國籍人（流亡藏人），根據《入出國及移民法》第 16 條中的落日條款，經蒙藏委員會審查後可獲得合法居留權，並因此獲准工作權利。然而，由於蒙藏委員會於 2017 年停止運作，在 2016 後入境的流亡藏人，沒有審核的機制與法律依據。¹⁹

¹¹ Radio Taiwan International, “在台烏克蘭人簽證到期沒關係 內政部：允許延長且無次數限制” [“Ukrainian Visa Holders in Taiwan: No Worries About Expiry, Ministry of the Interior Allows Extension with No Limit on Frequency”], 1 March 2022, <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2125875> (in Mandarin).

¹² Taiwan, Laws and Regulations Regarding Hong Kong and Macau Affairs, 1997, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Q0010003>, Article 18 (as amended on 22 January 2022).

¹³ Reporter, “看得到難拿到的「專案身分」——上千香港尋求庇護者通不過的兩道窄門” [“Visible but Hard to Obtain ‘Special Status’: The Two Narrow Gates that Thousands of Hong Kong Asylum Seekers Fail to Pass”], 17 June 2022, <https://www.twreporter.org/a/hong-kong-taiwan-asylum> (in Mandarin).

¹⁴ Taiwan, Act Governing Relations between the People of the Taiwan Area and the Mainland Area, abbreviated as the ‘Cross-Strait Relations Act’, 1992, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Q0010001>, Article 17 (as amended on 8 June 2022).

¹⁵ Taiwan, Immigration Act, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0080132>, 1999, Article 16 (as amended on 30 May 2023).

¹⁶ The Mongolian and Tibetan Affairs Commission was in charge of facilitating exchanges and other related affairs between the Mongolian and Tibetan communities. However, it was dissolved in 2017.

¹⁷ CERD, General Recommendation 30 (previously cited), para. 29.

¹⁸ Taiwan, Regulations Governing Permits for Hong Kong and Macao Residents Entering the Taiwan Area and Setting up Residence or Registered Permanent Residence in R.O.C., 2022, <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Q0020008> (in Mandarin).

¹⁹ Reporter, “流亡藏人的日子 為什麼來、往哪裡去——來台藏人的離散足跡與選擇” [“The Days of Tibetan Exiles: Why They Come, Where They Go—The Dispersed Footprints and Choices of Tibetan Refugees in Taiwan”], 21 May 2021, <https://www.twreporter.org/a/exiled-tibetan-in-taiwan> (in Mandarin).

行政院於 2022 年通過《外國人停留居留及永久居留辦法》第 24 條的修正²⁰。根據《入出國及移民法》第 36 條，外國人可能因某些原因被驅逐出境，而根據《入出國及移民法》第 38 條，在被遣返之前移民署會暫時拘留。然而，如果被拘留的外國人因原發照國或其他國家拒絕接納其入國而無法強制驅逐出國，基於人道考量停止拘留以避免侵害其權利。由於被釋放的外國人並沒有合法的居留身分，因此根據《外國人停留居留及永久居留辦法》第 24 條核發臨時外僑登記證，作為身分文件。然而臨時外僑登記證並沒有提供就業權或其他經濟、社會和文化權利。移民署曾口頭承諾會依據個案與其他政府單位²¹進行會商協調，但此承諾尚未兌現。除此之外，根據國際特赦組織的觀察，尚未有個案取得臨時外僑登記證。

2.4 建議

國際特赦組織呼籲台灣政府：

- 立法院通過《難民法》²²，以確保難民和尋求庇護者在台灣享有合法身分，並將不遣返原則納入國內法，確保有公開透明與非歧視性的評估庇護申請程序與過程，以及確保其擁有適當醫療、工作和就學等基本權利。
- 確保向需要保護的中國公民、香港人和流亡藏人提供其他途徑，以保護其不被遣返，並獲得國際法承認的權利，包含工作權。
- 對於適用《外國人停留居留及永久居留辦法》第 24 條情況下台灣政府無法遣返的個案，政府應建立跨部門審查機制，以便其有工作權並實現自給自足的能力。

²⁰ Taiwan, Regulations Governing Visiting, Residency, and Permanent Residency of Aliens, 2002, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0080129>, Article 24 (as amended on 13 June 2022).

²¹ Other government agencies are the Ministry of Labour and Ministry of Health and Welfare.

²² IRC, Review of the Third Reports of the Government of Taiwan on the Implementation of the International Human Rights Covenants (previously cited), para. 78.

3. 移工的勞動權益及其面臨的制度性不平等（涉第 2 條與第 5 條）

外籍移工容易因種族或族裔，以及在其非法居留身份而受到歧視。²³台灣超過 70 萬人的非本國籍勞動力人口中，從事體力勞動的移工占了九成。²⁴其大多數來自東南亞國家，包含越南、菲律賓、印尼和泰國。²⁵台灣失聯移工的數目約有 7-8 萬²⁶，而形成這樣情況的背後，是台灣未達到包括國際勞工組織（ILO）公約在內的國際法和國際標準，同時因直接和間接的制度性歧視，使非公民勞工長期面臨歧視。²⁷《消除一切形式種族歧視國際公約》第 30 號一般性意見呼籲各國「採取有效措施，以防止和解決非本國工人（特別是移工）常面臨的嚴重問題，包含債務奴役、扣留護照、非法拘禁、性侵害和人身攻擊」²⁸。相關對於從事勞動工作的移工的規定，例如：禁止自由轉換雇主，以及高額仲介費用導致債務束縛和其他潛在的勞工虐待，加劇了歧視問題。

根據《就業服務法》第 53 條²⁹，部份類別的移工不得轉換雇主與工作，除了在非常有限的情況下可以轉換。³⁰此外，儘管遠洋漁工和家事勞工在全球被認為是高風險的強迫勞動行業³¹，勞動部仍透過行政命令

²³ Amnesty International, Europe: Dealing with Difference: A framework to combat discrimination in Europe (Index: EUR 01/003/2009), 1 July 2009, <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR01/003/2009/en>, pp. 27.

²⁴ National Development Council, Statistic of Migrant Workers Categorized by Application Type, 2022, https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=44CB0EDF55E07A07 (accessed on 29 May 2023); Statistic of foreign professionals categorized by application type, 2022, https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=00305E435F91FE1F, (accessed on 29 May 2023). The total number of migrant workers categorized by application type was 710,000 and the total number of foreign professionals categorized by application type was 54,000.

²⁵ National Development Council, Number of Migrant Workers - by Nationality, 2022, https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=421CC0712EC314BD (accessed on 29 May 2023).

²⁶ National Immigration Agency, Statistics of absconding migrant workers, <https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8943/?alias=settleddown> (accessed on 28 April 2023).

²⁷ UN Committee on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (Article 2), 2 July 2009, UN Doc. E/C.12/GC/20, para. 10.

²⁸ CERD, General Recommendation 30 (previously cited), para. 34.

²⁹ Taiwan, Employment Service Act, 1992, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0090001>, Article 53 (as amended on 10 May 2023).

³⁰ This restriction applies to migrant workers involved in manual labor and/or skilled trades, with exceptions made in specific circumstances. Exceptions can be granted if the worker was abused or if both the current employer and the prospective employer agree to the change.

³¹ Environmental Justice Foundation (EJF), Submission by the Environmental Justice Foundation to the US Department of Labor regarding human rights abuses on the distant water fishing fleet of Taiwan, 2011, <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/submissions/Taiwan20211031.pdf>

和《勞動基準法》第 3 條³²，將兩者排除在保護之外，以至於遭受勞動剝削、性剝削³³和人口販運³⁴。由於語言隔閡和對台灣勞工權益的陌生，許多受剝削的移工被迫「逃跑」³⁵，成為無證件或「失聯」勞工。無證件移工因為在台灣無法合法地居住和工作，在沒有合法的僱傭關係下，更難援以法律作為保障。且當無證件移工無法得到足夠的醫療照顧和提供其子女教育機會時，甚至導致世代不平等。

此外，台灣政府在 2023 年 5 月三讀通過，將行政院提案的第 74-1 條款納入《入出國及移民法》中，對逾期停留的無證件移工處以更重的罰款並禁止其入境七年。而這樣針對特定群體加以懲罰的立法，不僅侵犯了其享受基本人權和訴訟權利³⁶，更是造成歧視效果³⁷。聯合國移徙工人委員（Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families）會指出，合法化是解決無證件移工弱勢處境的有效方法。³⁸台灣政府在制定政策時應考慮導致移工非正規化情況，避免將逃離的移工定義為「罪犯」，因為這樣做可能加劇公眾對移工的偏見和歧視。

在疫情期間，移工遭受對其行動自由的限制。在苗栗縣的電子工廠爆發群聚染疫時，縣政府下令禁止移工除卻上班時間，不得離開宿舍，然而這些限制並未適用於同工廠的台灣員工。³⁹這項規定進而引發其他縣市的私營企業迅速效仿。⁴⁰國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）《關於就業和職業歧視公約》〔Discrimination（Employment and Occupation）Convention, Convention 111〕第 1 條禁止「任何根據種族、膚色、性別、宗教、政治觀點、出生國籍或社會出身的區別、排斥或偏好。」⁴¹此外，消除種族歧視委員會第 30 號一般性意見要求各國「採取措施消除對非公民在工作條件和工作要求方面的歧視，包括帶有歧視性目的和作用的雇用規則和慣例」。儘管苗栗縣政府出於保護公共衛生實施的某些行動限制是被允許的，但依據國際人權法，這些限制必須符合比例原則和非歧視性。在缺乏任何直接的合理理由的情況下，限制移工的行動具有歧視性，同時也違反了《經濟社會文化權利國際公約》（The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR）第 12 條及其第 14 號一般性意見，每個人都享有最高健康標準的權利，包括自由行動的權利。⁴²

根據《就業服務法》第 73 條⁴³，勞動部可以撤銷違反國內法「情節重大」⁴⁴的移工的工作許可證。然而，監察院的調查顯示，所有勞動部試圖撤銷工作許可證的案件均被高等法院駁回。⁴⁵移工工作許可證的

³² Taiwan, Labor Standards Act, 1984, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0030001>, Article 3 (as amended on 10 June 2020).

³³ South China Morning Post, "Death, abuse, exploitation: Taiwan's migrant worker shame", 6 October 2016, <https://www.scmp.com/magazines/post-magazine/long-reads/article/2025340/death-abuse-exploitation-taiwans-migrant-worker>

³⁴ Institute for Human Rights and Business (IHRB), "What's the Catch? Forced Labour and Trafficking in the Taiwanese Distant Water Fishing Industry", 26 MAY 2020, <https://www.ihrb.org/focus-areas/migrant-workers/commentary-forced-labour-trafficking-taiwanese-distant-water-fishing-industry>

³⁵ Reporter, "來台工作的移工，為什麼一直逃跑？" ["Why do migrant workers who come to Taiwan for work keep running away?"], 31 July 2016, <https://www.twreporter.org/a/opinion-migrant-worker-story> (in Mandarin).

³⁶ Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (CMW), General Comment 2: The rights of migrant workers in an irregular situation and members of their families, 28 August 2013, UN Doc. CMW/C/GC/2, para. 2.

³⁷ CERD, General Recommendation 31: The prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, 2005, para. 4.

³⁸ CMW, General Comment 2 (previously cited), para. 16.

³⁹ Taiwan Association for Human Rights (TAHR), "指揮中心認證：苗栗移工禁令 無法律拘束力" ["Command Center Certification: Miaoli's Ban on Migrant Workers Has No Legal Binding."], 06 August 2021, <https://www.tahr.org.tw/news/3009> (in Mandarin).

⁴⁰ Diplomat, "Taiwan Under Fire for Racist Policies Toward Southeast Asian Workers", 19 June 2021, <https://thediplomat.com/2021/06/taiwan-under-fire-for-racist-policies-toward-southeast-asian-workers>

⁴¹ International Labour Organization (ILO), Discrimination (Employment and Occupation) Convention (ILO Convention 111), 1958, Article 1.

⁴² UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12), 11 August 2000, UN Doc. E/C.12/2000/4, para. 3.

⁴³ Taiwan, Employment Service Act, 1992, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0090001>, Article 73 (as amended on 10 May 2023).

⁴⁴ Ministry of Labor had proposed five criteria for determining 'serious' breaches in 2016. There were no distinctions between serious and minor cases before then.

⁴⁵ The Control Yuan, "外籍移工一旦刑事犯罪，目前勞動部對「犯罪情節」是否重大致應廢止聘用許可之實務作法，對外籍移工之工作權保障不足，監委林雅鋒要求勞動部檢討改進。" ["Once foreign migrant workers commit a criminal offense, the current practice of the Ministry of Labor in revoking their work permits based on whether the 'criminal circumstances' are significant is inadequate in safeguarding the employment rights of foreign migrant workers.

撤銷會導致不平等待遇，台灣員工在未服刑前，雇主不得終止其工作合約，但被撤銷工作許可證的移工卻是立即失去工作權利，並終身不得在台灣就業。⁴⁶此做法違反《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》(The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, ICMW) 第 19 條和第 26 條的規定，該公約規定在對移工或其家庭成員犯罪行為處以刑罰時，應考量與移工的居住權或工作權相關的人道主義因素，以及如《公民與政治權利國際公約》和《經濟社會文化權利國際公約》中所載的禁止基於國籍歧視的規定。⁴⁷

3.1 建議

國際特赦組織呼籲台灣政府：

- 國際特赦組織建議台灣政府將《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》和國際勞工組織第 189 號公約，以及所有相關條約納入國內法，並建議台灣政府在審查委員會中國際人權專家的支持下，盡速落實核心國際人權框架。⁴⁸
- 台灣政府應遵循《消除一切形式種族歧視公約》第 2 條規定，採取有效措施審視會造成持續性種族歧視的國家和地方政策。除了確保台灣的勞動法律和規定符合國際勞工法律和標準外，政府應遵循《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》的原則，確保移工在法律和實踐中享有與國民同等的待遇和勞動條件。
- 允許移工自由轉換雇主，並為尋求轉換雇主的移工提供足夠的支援。
- 避免對移工因「逃離」雇主而加重懲罰，例如加重罰款。
- 與勞工派遣國簽署雙邊協議，移工招聘程序必須納入倫理條款，包括承諾實施零聘雇費。台灣政府應在勞工派遣國和台灣境內確認符合道德標準的招聘機構，並與它們合作招聘工人進入台灣。此外，與勞工派遣國政府密切合作，以防止支付招聘費用並遏制欺詐合約。
- 促進大眾改變對待移工的社會和文化行為模式，立即採取措施消除有害的刻板印象和種族主義。為面對移工的第一線工作人員，如：警察、法官、官員、醫護人員和檢查員提供人權培訓。

⁴⁶ The Control Yuan's Press Release, 2020. Title: "Insufficient Protection of Employment Rights for Foreign Migrant Workers: Ombudsman Lin Yafeng Urges the Ministry of Labor to Review and Improve the Current Practice of Revoking Employment Permits Based on the Severity of Criminal Offenses Committed by Foreign Migrant Workers." (外籍移工一旦刑事犯罪，目前勞動部對「犯罪情節」是否重大致應廢止聘用許可之實務作法，對外籍移工之工作權保障不足，監委林雅鋒要求勞動部檢討改進)。

https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&s=17900

⁴⁷ National Human Rights Commission (NHRC), Independent Opinion on the Third National Report on the ICCPR & ICESCR, 2020, <https://nhrc.cy.gov.tw/Content/Uploads/ConventionArea/b0270501-d1bb-4408-9d56-bc7933587729.pdf>, para. 87.

⁴⁸ IRC, Review of the Third Reports of the Government of Taiwan on the Implementation of the International Human Rights Covenants (previously cited), para. 15.

4. 跨國婚姻的平等性，包含跨國同姓婚姻（涉第 2 條與第 5 條）

《中華民國（台灣）外交部及駐外館處辦理外國人與我國國民結婚申請來臺面談作業要點》規定，以結婚為目的來台的特定國家人士需要在指定地點進行面談。⁴⁹「特定國家」是指來自 19 個國家的國民⁵⁰。對於指定 19 個國家公民進行的「婚姻面談制度」，存在基於國籍的歧視性行為。儘管台灣政府聲稱此制度是基於防範人口販運，並沒有性別或種族的區別⁵¹。國家人權委員會也指出，台灣的「婚姻面談制度」在現行法律和實務中缺乏合法和合理的連結，違反不當關聯原則，並引發對違反憲法第 7 條保障的平等權利的擔憂。⁵²儘管目前不清楚此程序是否有效地防止和保護人口販運，但包括國際特赦組織在內的民間團體發現此程序對跨國伴侶的家庭團聚權利所造成的影響。⁵³

根據台灣司法院於 2017 年作出的釋字第 748 號解釋⁵⁴，同性婚姻屬於憲法第 7 條所保障的平等權利範疇，以及第 22 條所保障的婚姻自由。台灣保障同性婚姻及跨境同性婚姻的權利，根據最高法院多次訴訟和新北市府上訴的結果，透過釋字第 748 號解釋施行法第 2 條的規定擴展保護範圍，承認台灣國民與同性婚姻不被承認的外國伴侶之間的婚姻登記。⁵⁵然而，台灣及中國同性伴侶仍受《台灣地區與大陸地區人民關係條例》限制第 41 條和第 42 條的限制⁵⁶，無法享有婚姻自由權利。這是基於國籍與性取向或性別認同的交織性歧視，侵犯了跨國同性伴侶的結婚權利和選擇配偶、家庭生活和健康的權利，也違反了國際人權公約《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會和文化權利國際公約》和《消除一切形式種族歧視國際公約》中所載的非歧視原則。

⁴⁹ Ministry of Foreign Affairs, Guidelines for the Ministry of Foreign Affairs and Overseas Missions of the Republic of China (Taiwan) Regarding Interviews with Foreigners Applying for Entry into Taiwan on the Basis of Marriage to an ROC Citizen, <https://www.boca.gov.tw/lp-160-2.html>, March 2023.

⁵⁰ The 19 countries are Indonesia, the Philippines, Vietnam, Thailand, Cambodia, Sri Lanka, India, Myanmar, Nigeria, Mongolia, Ukraine, Pakistan, Nepal, Bhutan, Bangladesh, Senegal, Ghana, Gambia, and Cameroon.

⁵¹ National Immigration Agency, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination Initial Report of the Republic of China(Taiwan) (previously cited), para. 140.

⁵² NHRC, Independent Opinion on the Third National Report on the ICCPR & ICESCR (previously cited), para. 132.

⁵³ China Times, “綠委盼全面取消外籍配偶境外面談 內政部：研議改善” [“DPP’s Legislator Hopes for Complete Abolition of Marriage Interview Procedures for Foreign Spouses; Ministry of the Interior: Considering Improvements”], 1 November 2022, <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20221101002010-260407?chdtv> (in Mandarin).

⁵⁴ Constitutional Court R.O.C (Taiwan), No.748【Same-Sex Marriage Case】，constitutional interpretation, 24 May 2017, <https://cons.judicial.gov.tw/en/docdata.aspx?fid=100&id=310929>

⁵⁵ In 2019, Taiwan made history by legalizing same-sex marriage in Asia. However, initially, the law only allowed for same-sex couples who were both Taiwanese nationals or whose spouse came from a country where same-sex marriage was legalized to register their marriage in Taiwan. Over the course of four years, Taiwanese courts issued four rulings supporting transnational same-sex marriage registration.

⁵⁶ Taiwan, Act Governing Relations between the People of the Taiwan Area and the Mainland Area, 1992, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Q0010001>, Article 41 and Article 42 (as amended on 8 June 2022).

4.1 建議

國際特赦組織呼籲台灣政府：

- 對於指定 19 個國家公民進行的「婚姻面試制度」中基於國籍的歧視性做法加深了人們對某些移民群體的負面印象，並可能助長仇外心態和行為。國際特赦組織建議政府遵守《消除一切形式種族歧視公約》第 2 條規定，禁止任何個人、團體或單位基於國籍等因素的種族歧視，並確保所有國家和地方政府及公家單位遵循此義務。
- 《消除一切形式種族歧視公約》第 5 條保障法律面前人人平等的權利，包括享有婚姻和選擇配偶的權利。國際特赦組織呼籲政府盡快實現台灣與中國同性伴侶的婚姻平等。

5. 歧視性言論（涉第 2 條、第 4 條、第 6 條與第 7 條）

《消除一切形式種族歧視公約》第 7 條強調在文化、教育和媒體領域實施立即有效的措施，以消除種族歧視的偏見。這些措施有助於在國家和民族或國族之間建立更好的交流、理解和包容。2023 年台灣高等教育界發生針對原住民群體或個人的歧視、影射和刻板印象的言論。⁵⁷這些言論包含「原住民特權是政府對平地人的暴政」⁵⁸等觀點，違反了平等和非歧視的基本原則。然而，現有的教育體系缺乏對種族歧視的申訴機制。

關於現有的種族歧視問題，包含歧視性言論，《入出國及移民法》第 62 條⁵⁹禁止基於國籍、種族、膚色、社會階級、出生地等身分的歧視。移民署成立了「居住臺灣地區之人民受歧視申訴審議小組」（審議小組）負責審查此類申訴。然而，在 2008 年至 2022 年間，審議小組僅受理 29 起申訴案件，且在 14 年內未有案件被認定為歧視行為。⁶⁰此舉引發對現行申訴機制有效性的質疑，以及針對種族歧視問題需要採取更有力的措施。此外，審議小組建立在移民署之下的做法，顯示政府對台灣的種族歧視問題可能未能充分認知，認為僅有新移民有遭遇歧視的狀況。

《消除一切形式種族歧視公約》第 4 條要求立即採取「積極措施」以消除種族歧視。其第 32 號一般性意見⁶¹強調，這些措施可包含立法、行政、預算、監管，以及法律文件、計劃和政策。此外，《經濟社會文化權利國際公約》第 20 號一般性意見⁶²指出，適當的救濟措施可能包含恢復權利、公開道歉、公開紀念和修訂相關法律。因此，台灣政府和相關單位必須認真看待這些事件，並確保建立有效機制，及時受理和有效調查種族歧視申訴，並為種族歧視受害者提供有效的救濟措施。這可能涉及強化「居住臺灣地區之人民受歧視申訴審議小組」的能力和資源，提高對種族平等和非歧視的認知與教育，並在教育機構中促進尊重和包容的文化。

5.1 建議

國際特赦組織呼籲台灣政府：

⁵⁷ Taipei Times, "NTU Student Association apologizes for banners at 'free speech month'", 23 May 2023, <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2023/05/23/2003800277>

⁵⁸ Taipei Times, "Sensitivity to racial discrimination", 12 May 2023, <https://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2023/05/12/2003799637>

⁵⁹ And file a complaint in accordance with Article 63(3), of the *Regulation for Petitions against Discrimination against People Residing in the Taiwan Area*.

⁶⁰ National Immigration Agency, Initial National Report of the Republic of China(Taiwan), 2023, para. 242

⁶¹ CERD, General Recommendation 32: The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination, 24 September 2009, UN Doc. CERD/C/GC/32, para. 13.

⁶² CESCR, General Comment 20 (previously cited), para. 40.

- 根據《消除一切形式種族歧視國際公約》第 6 條，各締約國有義務確保因種族歧視而權利受到侵犯的個人能夠獲得有效救濟。為達成此目標，國際特赦組織建議政府通過《平等法》⁶³，包括建立可及性且有效的司法和行政程序。
- 《消除一切形式種族歧視國際公約》第 4 條要求各締約國應處理處理基於種族優越或仇恨的思想、煽動種族歧視，以及煽動或使用針對任何種族或民族群體的暴力。《公民權利和政治權利國際公約》第 20 條也明確要求各締約國依法禁止構成煽動歧視、敵視或暴力的鼓吹仇恨行為。因此，各締約國有義務立法禁止構成鼓吹仇恨的言論（儘管不一定要將其定為犯罪），制定法律以確保個人得以依法調整自身行為。該法及其施行必須符合《公民權利和政治權利國際公約》中言論自由的規定，特別是必須符合《公民權利和政治權利國際公約》第 19 (3) 條的必要性與比例原則。
- 國際特赦組織認為限制言論並非是預防和打擊種族歧視的完善有效的做法，要解決歧視和偏狹的根源，就必須採取更完善的政策措施和干預措施，包括多元化和多樣性的教育。我們認為，缺乏對歷史脈絡和不同種族群體的瞭解會助長種族歧視。因此，我們建議政府加強人權教育，進行種族平等和非歧視的公共宣導活動與對話。

⁶³ Executive Yuan, National Human Rights Action Plan 2022-2024, 2022, <https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/20211932/national-human-rights-action-plan.pdf?mediaDL=true>, pp.67. The Taiwanese government has set up a goal to pass the Equality Act in 2024 in the National Human Rights Action Plan 2022-2024, and the Department of Human Rights and Transitional Justice held several consultation meetings with NGOs on the bill of Equality Act.

國際特赦組織是一個全球性的人權運動。任何人遭受的不公義對待，都與我們息息相關。

聯絡我們



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

了解更多



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)

台灣

消除一切形式種族歧視國際公約（ICERD）

首次國家報告國際審查

國際特赦組織堅決反對基於種族、民族、性或性別、性取向、性別認同、宗教、政治主張、國籍或社會出身、身心障礙、年齡的直接或間接歧視，以及對擁有多重身份的個人或群體的交織性歧視。

本報告強調了國際特赦組織在台灣工作中最為關注的四個議題，包含：

- 尋求庇護者、難民和其他尋求國際保護者的權利
- 移工的勞動權益及其面臨的制度性不平等
- 跨國婚姻的平等性，包含跨國同性婚姻
- 歧視性言論，特別是教育方面

作為跨領域議題，這份報告將同時討論種族歧視中的權利侵犯之救濟途徑不足，尤其是《消除一切形式種族歧視公約》實施中缺乏有效的申訴機制。