



# 追求實質平等

以國際人權標準檢視  
台灣 2024 年《反歧視法》草案



國際特赦組織是一項有 1000 萬人參與的全球運動。

我們動員參與者發揮人性，為了實現變革而發起倡議，致力實現一個人人皆享有人權的世界。

我們的理想是建立一個當權者能夠信守承諾、尊重國際法並接受問責的世界。

我們獨立於任何政府、政治意識形態、經濟利益或宗教。我們的資金主要來源是會員會費和個人捐款。

我們相信，懷著同理心與世界各地的人們團結行動，會讓我們的社會變得更好。

國際特赦組織版權所有 © 2025

除非另有說明，本文件的內容已根據「知識共享」許可協議（署名、非商業使用、禁止演繹、4.0 國際）獲得許可。

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

如欲查詢更多詳情，請訪問我們的網站上有關「許可」的網頁：[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

若某一部分內容的版權屬於國際特赦組織以外的持有人，

則該內容不受制於「知識共享」條款。

2025 年首次出版

國際特赦組織

Peter Benenson House, 1 Easton Street

London WC1X 0DW, UK

索引號：ASA 38/0108/2025

原文語言：英語

[www.amnesty.tw](http://www.amnesty.tw)



封面設計 Amnesty International Taiwan © 戴芯榆 ShinYu Dai

AMNESTY  
INTERNATIONAL



# 摘要

2024 年 5 月，台灣行政院人權與轉型正義處預告《反歧視法》草案，得以落實憲法與已內國法化國際人權公約的平等與不歧視原則。該草案旨在防止直接和間接的歧視、騷擾及報復，並在「大眾交易、就業、教育」領域，將「種族、身心障礙、性別、年齡、宗教信仰」列為禁止歧視的受保護特徵。草案中也另立章節以確保受害者獲得賠償與救濟，並規範相關法定機構的角色，包括國家人權委員會的義務。整體而言，該草案標誌著台灣將從過去較為零散的平權法規逐步邁向符合國際人權標準的一大進展。

國際特赦組織反對任何基於種族、性別、性傾向或性別認同、宗教信仰、政治傾向、族群、國籍或社會出身、障礙或其他身份認同的歧視性行為或不合理差別待遇。在本政策建議報告中，國際特赦組織台灣分會一方面將評估國內與平等權攸關的條款與國際人權標準之間的差距，另一方面亦針對 2024 年推出的《反歧視法》草案提出相應政策建議，尤以影響不利處境群體的法規作為分析重點。

# 目錄

<b>1. 引言</b>	<b>5</b>
<b>2. 國際人權標準與義務</b>	<b>6</b>
<b>3. 國內人權架構與法規</b>	<b>7</b>
<b>4. 草案中受保護特徵的人權分析</b>	<b>9</b>
4-1. 殖民歷史侵害衍生至當代原住民族種族歧視	9
4-2. 身心障礙者的融合式平等	11
4-3. 針對難民、尋求庇護者和移民的仇外情結與種族歧視	12
4-4. 科技助長的性別暴力對數位公民空間的威脅	13
<b>5. 平等權與言論自由的權衡</b>	<b>15</b>
5-1. 禁止鼓吹仇恨性言論的全面性政策方案	15
5-2. 宗教自由的保障與合理限制	18
<b>6. 以倖存者為中心：確保司法救濟制度的平等、及時與有效性</b>	<b>20</b>
6-1. 國際人權法的規定是什麼？	20
6-2. 台灣的現狀？	21
6-3. 國際特赦組織的呼籲是什麼？	21
<b>7. 其他綜合性建議</b>	<b>23</b>

# 1. 引言

早在 2017 年，審查兩公約的國際人權專家就建議台灣政府制定一部全面性的反歧視法，以統合現有分散於各個生活領域的平權條款與立法缺口。<sup>1</sup> 因此，行政院於 2022 年發布了《國家人權行動計畫》，承諾將在 2024 年底以前提出草案並送入立法院審議。<sup>2</sup> 2024 年 5 月 2 日，行政院人權與轉型正義處遂行公布了《反歧視法》草案，作為附屬於《民法》的特別法，並同步舉辦了公聽會，國際特赦組織台灣分會也參與其中。

近年發生多起例如針對原住民族、多元性別和身心障礙者等不利處境群體的歧視性言論，顯示更應進行制度性的改革，以加強在國際人權法下尊重、保護及實現平等與不受歧視權，這一舉措標誌著台灣從過去較為零散的分散式立法模式，邁向更為符合國際人權標準和義務的重要一步。

反歧視法同樣約束國家政府和非國家行為者。義務承擔方有責依據國際人權標準尊重、促進和實現所有人權。此反歧視法草案的基本要點包括禁止直接及間接歧視、騷擾及報復，並在受保護特徵<sup>3</sup>發生人權侵害時，提供救濟與積極平權措施的義務。<sup>4</sup> 在本政策建議報告中，國際特赦組織台灣分會一方面將評估國內與平等權攸關的法規與國際人權標準之間的差距，並針對新推出的《反歧視法》草案提出相應建議，尤以不利處境群體的情況作為分析重點。

---

<sup>1</sup> 國際審查委員會（兩公約），結論性意見與建議：中華民國（臺灣），2017 年 1 月 20 日，<https://www.humanrights.moj.gov.tw/17725/17733/17745/17755/17756/23434/post>，點次 20。

<sup>2</sup> 行政院，國家人權行動計畫，2022 年 5 月 15 日，<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/4ccb233-7986-49af-bfdc-4cc9da508d3b>

<sup>3</sup> 受保護特徵：種族、身心障礙、性別、年齡、宗教信仰，以及其他法律所定禁止歧視之特徵。

<sup>4</sup> 聯合國人權高級專員辦事處與平等權利信託，Policy and Methodological Publication：保護少數群體的權利，制定全面反歧視立法的實用指南，2022 年 12 月 6 日，UN Doc. E.22.XIV.6。

## 2. 國際人權標準與義務

「人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。」  
——《世界人權宣言》第二條

《世界人權宣言》開頭即指出：「人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。」平等與不受歧視權是「是保障人權的基本而普遍的原則」，並受國際人權法所規範。<sup>5</sup>正如聯合國人權事務委員會（Human Rights Committee）所提醒：「在平等的基礎上享受權利和自由並不意謂在每一情況下的同等待遇」。<sup>6</sup>因此，締約國有義務採取必要的措施，包括積極性平權措施，以應對根深蒂固從歷史衍生至當代的一切形式的歧視。<sup>7</sup>

儘管現在台灣並非聯合國的會員國，但自 2009 年起，台灣國會已透過立法程序，將《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）和《經濟、社會及文化權利國際公約》（ICESCR）內國法化。因此，台灣政府有義務如同 ICCPR 第 26 條與 ICESCR 第 2 條所規定，保障所有人的平等與不受歧視權。2009 年，聯合國經濟、社會及文化權利委員會更進一步呼籲各國採取立法措施，消除形式和實質上的歧視，並包含 ICESCR 公約第二條所羅列開放式的禁止歧視的範疇或領域。<sup>8</sup>

除了上述兩項公約外，《身心障礙者權利公約》（CRPD）、《消除一切形式種族歧視國際公約》（ICERD）、《消除對婦女一切形式歧視公約》（CEDAW）及《兒童權利公約》（CRC）亦將平等與不歧視的原則視為核心。這些核心人權公約為台灣作為聯合國會員國期間所簽署批准，或在過去十年以來已納入國內法規體系的國際人權公約。簡言之，台灣政府作為義務承擔者，必須承擔起保護人民和不利處境群體的義務，履行公約所保障的所有人權及自由。

<sup>5</sup> UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment 18: Non-discrimination, 10 November 1989, UN Doc. E/C.12/2000/4, para. 1.

<sup>6</sup> CCPR, General Comment 18 (previously cited), para. 8.

<sup>7</sup> UN Committee 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.

<sup>8</sup> CESCR, General Comment 20 (previously cited), para. 15.

# 3. 國內人權架構與法規

平等不歧視的原則不僅是憲法的核心內容，也體現在多個法律條文中，包括針對 LGBTI、原住民族和身心障礙者等不利處境群體在就業和教育等生活領域方面的規範，詳列如下表：

憲法	
第 5 條	中華民國各民族一律平等。
第 7 條	中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。
第 13 條	人民有信仰宗教之自由。
第 16 條	人民有請願、訴願及訴訟之權。
第 22 條	凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。
增修條文第 10 條	國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等；國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化；國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。
法規	
種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙、星座、血型或以往工會會員身分	年齡
就業服務法（第 5 條）	中高齡者及高齡者就業促進法（第 2 章）
	長期照顧服務法（第 1 和 44 條）

國籍、種族、膚色、階級、出生地				原住民族			
入出國及移民法 (第 62 條)				原住民族基本法 (第 4 和 7 條)	原住民族工作權保障法 (第 21 條)	原住民族教育法 (第 2 條)	原住民族健康法 (第 1 條)
性、性別、性傾向				身心障礙			
性別平等教育法 (第 13 和 14 條)	性別工作平等法 (第 7 至 11 條)	性騷擾防治法 (第 2 條)	性侵害犯罪防治法 (第 13 條)	跟蹤騷擾防制法 (第 3 條)	身心障礙者權益保障法 (第 16、40 和 74 條)	精神衛生法 (第 14、37 和 38 條)	特殊教育法 (第 10 條)

在現行法律框架下，涉及平等不歧視條款的多部法律由各目的事業主管機關監督，這使政策間的跨部會協調及提供即時有效之救濟變得困難。國際特赦組織台灣分會擔憂，按目前分散式立法的現況，可能無法充分回應具交織性或多重歧視的人權侵害。於此，台灣政府理應優先制定一部全面性的反歧視法，並依照國際人權標準落實。

# 4. 草案中受保護特徵的 人權分析

國際特赦組織反對任何基於種族、性別、性傾向、性別認同、宗教信仰、政治意見、民族、國籍或社會出身、身心障礙或其他身份認同的直接或間接歧視。如聯合國經濟、社會及文化權利委員會明確指出：「基於禁止理由的差別待遇會被認為是歧視性的，除非為區分所做的正當化是合理和客觀的。」<sup>9</sup>也就是說，反歧視法應明確禁止直接和間接歧視，並同時承諾透過積極平權措施等方式促進實質平等，也需防止對投訴個人的報復行為。

為防止騷擾、報復、直接和間接歧視，《反歧視法》草案羅列了「種族、身心障礙、性別、年齡、宗教信仰」，作為在「大眾交易、就業、教育」生活領域內列為禁止歧視的受保護特徵。由於草案定位為民法的特別法，本部分將以台灣現行法律框架為基礎，並以國際人權法的標準，對照分析與草案中「受保護特徵」類別的人權情形，進一步提出相應條文的政策建議。

## 4-1. 殖民歷史侵害衍生至當代原住民族種族歧視

2024年，國際審查委員會針對中華民國（臺灣）政府《消除一切形式種族歧視國際公約》（CERD）<sup>10</sup>首次國家報告內容，於其結論性意見與建議中重申《聯合國原住民族權利宣言》（UNDRIP）及國際勞工組織第169號公約的重要性，並拋出一系列建議，其中涉及包括加強「自由、事前和知情同意」（Free, Prior, Informed Consent, FPIC）的諮商同意權，以及土地、語言和文化等權利。同時國際審查委員會也反覆強調在各級決策「協商合作」的重要性，反映出政府在修補過去殖民歷史侵害衍生至當代原住民族種族歧視，仍然缺乏政治意志與持續性的改革動作。例如，2024年最高法院推翻了2015年布農族人王光祿違反《槍砲彈藥刀械管制條例》的有罪判決，纏鬥近10年終以承認原住民族在傳統領域的狩獵文化權。<sup>11</sup>同年5月，立法院三讀通過《姓名條例》修正草案，尊重原住民族得以按其傳統

<sup>9</sup> CESCR General Comment 20 (previously cited), para. 13.

<sup>10</sup> 國際審查委員會《消除一切形式種族歧視國際公約》，首次國家報告結論與建議：中華民國（臺灣），2024年4月24日，[https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp\\_news](https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp_news)，點次 21-50。

<sup>11</sup> 最高法院，111年度台非字第111號王光祿違反槍砲彈藥刀械管制條例等罪，2024年3月14日，<https://tps.judicial.gov.tw/tw/cp-1025-2435248-c8f22-011.html>；國際特赦組織台灣分會，新聞稿，不要再有下一個「王光祿」，原住民族自決權應被保障，2024年3月18日，<https://www.amnesty.tw/node/18049>

和習俗，單獨使用原住民族語言文字作為法定名字。<sup>12</sup>這也是多年以來自 2021 年，國際特赦組織台灣分會與領協此倡議行動的「以我的族名呼喚我」原住民族人權捍衛者團體，捍衛原住民族自我命名權的成果<sup>13</sup>，然而相較於其他族群可更改三次，原住民族只能更改一次名字的限制，仍顯有所不公。

近年多起原住民族學生在校遭遇歧視性言論的事件頻仍，同樣危及原民學生的健康、教育及不受歧視權。具體而言，族群間的歧視經驗可能導致原住民族青少年輟學率比其他族群高出 5.3 倍的主因之一。<sup>14</sup>儘管《原住民族基本法》和《原住民族健康法》明確保障了教育、健康和平等權，但《原住民族教育法》卻未針對校園發生的種族歧視提供相應的補救措施，更遑論申訴救濟的管道。結合《兒童權利公約》（CRC）國際審查委員會對於台灣政府第二次國家報告提出的結論性意見，現有《校園霸凌防制準則》恐難以有效回應遭受種族歧視的原民學生的需求。<sup>15</sup>

鑒於當代固存於針對原住民族的種族歧視，包含殖民歷史侵害、自決權及在傳統領域上的資源開採等問題<sup>16</sup>，公民社會要求政府與原住民族加強協商合作的呼聲越來越高。雖然台灣政府於 2016 年曾正式致歉，隨後推進了些改革，然而總體來說，台灣政府仍未有效阻卻歧視並充分尊重和促進其應享有的所有人權與自由。<sup>17</sup>因此，不僅應於法律上明文規定原住民族免受（種族）歧視的權利，更應確保得以通過其代表機構和倡議團體，有意義地參與攸關自身權利之政策制定。<sup>18</sup>

## 建議

以符合《兒童權利公約》（CRC）與《原住民族教育法》的精神，國際特赦組織台灣分會建議教育主管機關應當保障原住民族學生的最佳利益，建立立即有效之糾正及補救措施，確保得以落實《反歧視法草案》中所禁止的歧視行為。

- **第二章「大眾交易、就業、教育之禁止歧視、騷擾及報復」第 11 條及第五章「政府義務」第 39 條：**儘管草案已有提及相關承諾，但在促進受害／倖存者享受可能達到之最高健康標準的權利，以及進一步防止歧視的義務，尤其是防止針對原住民族（學生）的鼓吹仇恨性言論，卻仍顯不足。

此外，草案也缺乏指定「原住民族委員會」作為義務承擔的政府機關，以及缺乏原住民族有意義地決策參與機制，以利實現《聯合國原住民族權利宣言》（UNDRIP）和《種族歧視消除公約》（CERD）的目標。

- **第五章「政府義務」：**《反歧視法》草案應明文規定原住民族委員會作為履行原住民族權利事務的義務承擔者之一，並改善過去已建立的原住民族在政策制定過程中的協商合作機制，以利確保諮商同意權的落實。

<sup>12</sup> 國際特赦組織台灣分會，〈姓名條例修法雖肯定 單列族名權益宜注意——民間團體針對「姓名條例修法」之聯合聲明〉，2024 年 5 月 15 日，<https://www.amnesty.tw/node/18620>

<sup>13</sup> 國際特赦組織台灣分會，「不要漢字綁姓名，單列族名真正名」記者會，捍衛原住民族權利，2023 年 12 月 21 日，<https://www.amnesty.tw/node/16977>；獨立評論在天下，單列族名訴訟案：原住民仍須爭取「把失去的名字和權利找回來」，2023 年 1 月 10 日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/14445#1>

<sup>14</sup> Republic of China (Taiwan) Council of Indigenous Peoples, 2022 Annual Report: 111 學年度原住民族教育調查報告全文，<https://www.ns.org.tw/history-report.aspx> (in traditional Mandarin); Ciwang Teyra and others, "Racial challenges and finding meaning in ethnic identity: ethnic-racial socialization experiences of indigenous college students in Taiwan's higher education", *Multicultural Education Review*, 2024, Volume 16, Issue 1, [https://doi.org/10.30074/FJMH.202209\\_35\(3\).0002](https://doi.org/10.30074/FJMH.202209_35(3).0002)

<sup>15</sup> 國際審查委員會《兒童權利公約》，第二次國家報告國際審查結論性意見：中華民國（臺灣），2022 年 11 月 18 日，<https://crc.sfaa.gov.tw/Document/Detail?documentId=2BF473B4-5CAF-48DA-BB15-CC5F42124690>，點次 56。

<sup>16</sup> 國際審查委員會，中華民國（臺灣）政府《消除一切形式種族歧視國際公約》執行情形的首次國家報告結論與建議，2024 年 4 月 24 日，[https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp\\_news](https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp_news)

<sup>17</sup> 國際審查委員會（消除一切形式種族歧視國際公約），首次國家報告結論與建議：中華民國（臺灣），2024 年 4 月 24 日，[https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp\\_news](https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp_news)，點次 15、29、30、34 和 49。

<sup>18</sup> 國際審查委員會《消除一切形式種族歧視國際公約》，首次國家報告結論與建議：中華民國（臺灣），2024 年 4 月 24 日，[https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp\\_news](https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp_news)，點次 33。

## 4-2. 身心障礙者的融合式平等

監督締約國落實《身心障礙者權利公約》（CRPD）情形的聯合國身心障礙者權利委員會在其第 6 號一般性意見中，提出了「融合式平等」的人權模式，確保身心障礙者能被視為權利主體，而不被貶抑成損傷地位。<sup>19</sup> 2022 年，國際審查委員會針對台灣第二次國家報告的審查中，失望表示台灣政府仍以「生物醫學／慈善模式」對待身心障礙者。<sup>20</sup> 為了推動「融合式平等」的人權模式，聯合國身心障礙者權利委員會亦強調：「無障礙責任」、「合理調整」、「積極平權措施」和「平等且有效的法律保障」，這些措施不僅得以因應交織或多重歧視，亦有助於實現身心障礙者的實質平等。

雖然在實際應用上有所不同，不過針對群體的「無障礙」責任其實與涉及個人需求的「合理調整」相輔相成。依據 CRPD 公約，未能履行合理調整義務即構成歧視，除非該要求對於服務提供者構成「過度或不當的負擔」。<sup>21</sup> 儘管《身心障礙者權益保障法》提供了各種保護措施，卻缺乏把合理調整作為法定義務，而只存在其他少數法律中（如：《特殊教育法》）。同時，台灣並沒有全面性的國家策略將無障礙融入各生活領域，包括建立可及的申訴救濟管道。<sup>22</sup>

儘管台灣有各種平權條款，但整體人權框架對於防止交織或多重歧視保障仍不足。依據行政院於 2021 年發布的《性別平等政策綱領》，身心障礙女性和女孩仍處社會上的邊緣地位，更易面臨貧窮、剝削、暴力和虐待。<sup>23</sup> 距離實現 CRPD 公約原則之一的「尊重固有尊嚴、包括自由作出自己選擇之個人自主及個人自立」，就必須考慮到身心障礙者所面臨的交織性歧視。從類別化資料蒐集、決策參與到支持行使法律能力，政府仍需制定促進身心障礙者社區融合與參與同時具性別回應性的政策方案。

### 建議

《反歧視法》草案終於對台灣現有的人權框架中長年被忽視的交織性和多重歧視問題有所關注。除了歡迎將合理調整納入禁止歧視的形式，國際特赦組織台灣分會很遺憾地指出，草案錯失了全面強化推動無障礙政策的機會，也未能建立跨部會機制消弭交織性歧視，且在第五章「政府義務」中對於實現「尊重固有尊嚴、包括自由作出自己選擇之個人自主及個人自立」<sup>24</sup>，仍缺乏具體對策。

<sup>19</sup> UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General Recommendation 6: equality and non-discrimination, 26 April 2018, UN Doc. CRPD/C/GC/6.

<sup>20</sup> 國際審查委員會《身心障礙者權利公約》，第二次國家報告結論性意見：中華民國（臺灣），2022 年 10 月 24 日，[https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b\\_2&c=D&bulletinId=1710](https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b_2&c=D&bulletinId=1710)，點次 18。

<sup>21</sup> UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Article 2.

<sup>22</sup> 國際審查委員會《身心障礙者權利公約》，第二次國家報告結論性意見：中華民國（臺灣），2022 年 10 月 24 日，[https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b\\_2&c=D&bulletinId=1710](https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b_2&c=D&bulletinId=1710)

<sup>23</sup> 國際審查委員會《身心障礙者權利公約》，第二次國家報告結論性意見：中華民國（臺灣），2022 年 10 月 24 日，點次 42-43；UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General Comment 3: Women and Girls with Disabilities (Article 6), 25 November 2016, UN Doc. CRPD/C/GC/3.

<sup>24</sup> UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Article 3.

## 4-3. 針對難民、尋求庇護者和移民的仇外情結與 種族歧視

聯合國消除種族歧視委員會第 30 號一般性建議指出：「任何基於國籍或移民身份的區別對待，只有在符合公約目標與追求合法目的情況下才能被接受」。自 1989 年開放進用東南亞移工以來，台灣政府持續採取歧視性的勞動及移民政策<sup>25</sup>，且數十年來的改革進展遲緩。<sup>26</sup> 自 2005 年，《難民法》的立法進展停滯不前至今仍未果，甚至直至今日竟在討論是否排除來自香港、澳門或中國的尋求庇護者。<sup>27</sup> 台灣具仇外情結的移民與邊境管制政策，在過去數十年來形成針對於移工、難民及尋求庇護者的制度性種族歧視。<sup>28</sup>

首先，台灣政府未能履行不遣返原則，經常將難民和尋求者置於「延後遣返出境」的窘境，且無法享有居住、醫療保健或就業等權益。<sup>29</sup> 其次，移工在絕大多數情況下不得自由轉換雇主，這使他們較易遭受強迫勞動、性別剝或被追成為非法移工的風險。<sup>30</sup> 更有甚者，遠洋漁工和家庭看護工至今仍被排除適用《勞動基準法》。台灣監察院調查報告就曾批評這種結構性不利直接助長了「失聯移工」的現象。<sup>31</sup> 值得注意的是，這些來自印尼和菲律賓的女性移工（多數為家庭看護工）佔這些失聯案件的七成以上。<sup>32</sup>

仇外情結「必須被理解為交織性的歧視形式，不能被純粹地在國際法下，界定為單一種受保護特徵的歧視基礎」。<sup>33</sup> 仇外情結根植並滋養出種族化的邊境和移民管理政策。<sup>34</sup> 聯合國《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》委員會（CMW）建議，「規範化」政策對於處於極度脆弱情況下的移工及其家庭成員來說是最為有效的舉措。<sup>35</sup> 而在監察院的調查後，勞動部相祭出一系列的政策回應，包括 2022 年推行的「留用外國中階技術工作人力計畫」（移工留才久用方案）、2023 年放寬特定行業的移工配額限制，以及 2024 年增加對非法雇用的罰款。<sup>36</sup>

<sup>25</sup> UN Committee Against Racial Discrimination (CERD), General Recommendation 30: Discrimination against non-citizens, 12 March 2004, UN Doc. CERD/C/64/Misc.11/rev.3, para. 7.

<sup>26</sup> Yen-fen Tseng and Hong-zen Wang, "Governing Migrant Workers at a Distance: Managing the Temporary Status of Guestworkers in Taiwan", 09 October 2011, International Migration, Volume 51, Issue 4, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2435.2010.00639.x>; Pei-Chia Lan, "Legal servitude and free illegality: migrant 'guest' workers in Taiwan", in Rhacel S. Parreñas and Lok C. D. Siu (editors), *Asian Diasporas: New Formations, New Conceptions*, 2007, p.253-277; Pei-Chia Lan, "Political and social geography of marginal insiders: Migrant domestic workers in Taiwan", March 2003, *Asian and Pacific Migration Journal*, Volume 12, Issue 1-2.

<sup>27</sup> 國際特赦組織台灣分會，第三次兩公約國家報告審查影子報告（ASA 38/3212/2020），2020 年 10 月 23 日，

<https://www.amnesty.tw/news/3607>；Amnesty International, Amnesty International HLM to Taiwan: End of Visit Statement (ASA 38/7004/2023), July 13 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/asa38/7004/2023/en/>；國際特赦組織台灣分會，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影子報告（ASA 38/7177/2023），2023 年 9 月 12 日，<https://www.amnesty.tw/node/15839>；See also Kristina Kironska, "Taiwan's Road to an Asylum Law: Who, When, How, and Why Not Yet?", 2022, *Human Rights Review*, Volume 23, <https://doi.org/10.1007/s12142-021-00644-y>

<sup>28</sup> 國際特赦組織台灣分會，第三次兩公約國家報告審查影子報告（ASA 38/3212/2020），2020 年 10 月 23 日，

<https://www.amnesty.tw/news/3607>；國際特赦組織台灣分會，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影子報告（ASA38/7177/2023），2023 年 9 月 12 日，<https://www.amnesty.tw/node/15839>

<sup>29</sup> 國際審查委員會《消除一切形式種族歧視國際公約》，首次國家報告結論與建議：中華民國（臺灣），2024 年 4 月 24 日，

[https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp\\_news](https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp_news)，點次 82。

<sup>30</sup> Transparentem, Joint Open Letter to Taiwan's Minister of Labor, Minister of Economic Affairs, Ministry of the Interior, And Chair of the National Human Rights Commission, 26 September 2024, <https://transparentem.org/wp-content/uploads/2024/09/Transparentem-letter-to-TW-government.pdf>; Shu-Man Pan and Jung-Tsung Yang, "Outsiders in the Family: Abuse of Migrant Domestic Workers in Taiwan", 2012, *Asian Journal of Women's Studies*, Volume 18.

<sup>31</sup> 中華民國（台灣）監察院，調查報告，2023 年 11 月 22 日，<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=28120>；中華民國（台灣）監察院，一群在台灣沒有身分的人-移工為什麼要失聯？2023 年 12 月，[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=773&s=28428](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=773&s=28428)

<sup>32</sup> 國際審查委員會《消除一切形式種族歧視國際公約》，首次國家報告結論與建議：中華民國（臺灣），2024 年 4 月 24 日，

[https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp\\_news](https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp_news)，點次 61。

<sup>33</sup> Amnesty International, Submission to the UN CERD-CMW joint general comment/recommendation: Obligations of state parties on addressing and eradicating xenophobia and its impact on the rights of migrants, their families, and other non-citizens affected by racial discrimination (Index Number: IOR 40/7898/2024), 4 April 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/7898/2024/en/>

<sup>34</sup> Amnesty International, Submission to the UN CERD-CMW joint general comment/recommendation: Obligations of state parties on addressing and eradicating xenophobia and its impact on the rights of migrants, their families, and other non-citizens affected by racial discrimination (Index Number: IOR 40/7898/2024), 4 April 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/7898/2024/en/>

## 建議

在缺乏正式的庇護機制和全面的規範化政策，國際特赦組織台灣分會擔憂外國人士長年被種族化邊境管制政策置身於邊緣化的不利處境。

- **第一章「總則」第 3 條和第二章「大眾交易、就業、教育之禁止歧視、騷擾及報復」第 6、7&8 條：**國際特赦組織台灣分會認同將「種族」納為保障類別，並擴展其詮釋包含「種族、膚色、世系、原屬國、民族本源和原住民」，但是否能將所有非公民納入其中仍有待商榷。為了解決法規中針對移民、難民和尋求庇護者的制度性歧視及種族化邊境管制，台灣政府應在草案框架內明確納入「移民或難民身份」，以符合 CERD、CMW 與 1951 年《難民公約》的人權義務。
- **第三章第 14 條：**遺憾的是現行勞動法規，如：《勞動基準法》或合法化仲介得以收取「服務費」的移工留才久用方案<sup>37</sup>，仍存在不合理的差別待遇，而這項「免責式」條文與草案的核心目的相互矛盾。

## 4-4. 科技助長的性別暴力對數位公民空間的威脅

科技助長之性別暴力 (TfGBV) 是一種性別暴力的形式，根植於有害的性別規範與刻板印象。這種暴力針對女性及性少數群體，並系統性地複製了性別不平等，從私人生活的範疇影響到個人公共事務的參與。國際特赦組織 2017 年一項多國調查即揭露女性在當時的 Twitter (現為 X) 上遭受的不成比例的網路歧視與暴力；2023 年也向 Google 施壓呼籲保護 (南韓) 數位性別暴力倖存者，以究責超大型網路平台的人權責任。<sup>38</sup> 2024 年，國際特赦組織「做自己太危險」的研究報告，更進一步揭示了女性與多元性別人權捍衛者在數位空間所面臨來自於國家與非國家行動者的危險。<sup>39</sup> 因此，科技助長之性別暴力對於包括隱私權、健康權、免受歧視、與和平示威等多項人權構成了嚴重威脅，而台灣社會亦不例外。

根據衛生福利部在 2024 年 7 月發佈的首份官方調查，其中 59.4% 的受訪者表示他們一生中至少經歷過一次網路／數位性別暴力。<sup>40</sup> 隨著 2023 年《性侵害犯罪防治法》第 13 條修正案於 2024 年 8 月 15 日生效，衛生福利部成立的「性影像處理中心」在 2023 年 2 月至 6 月間所接獲的投訴案件數量比前年同期增長了 5 倍。<sup>41</sup> 如同聯合國人權事務高級專員辦事處 (OHCHR, 下簡稱人權高專辦) 相關報告所述<sup>42</sup>，同一份官方調查也發現，相較於主流認知，非異性戀者更易受數位性別暴力的威脅。<sup>43</sup>

<sup>35</sup> Report of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families on its thirty-fifth session (19-30 September 2022) and its thirty-sixth session (27 March-6 April 2023) A/78/48

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=7&DocTypeID=27](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=7&DocTypeID=27)

<sup>36</sup> Ministry of Labor Workforce Development Agency, Retention of Foreign Intermediate Skilled Workforce Program, 13 March 2023, <https://fw.wda.gov.tw/wda-employer/home/mid-foreign-labor/index/2c95efb386de05e90186dede2db70366?locale=en>; Taiwan (R.O.C.), 2024, Directions of the Employment Transfer Regulations and Employment Qualifications for Foreigners Engaging in the Jobs Specified in Items 8 to 11, Paragraph 1, Article 46 of the Employment Services Act, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0090023>

<sup>37</sup> 國際特赦組織台灣分會，共同聲明，《移民法修法》政黨協商完成，難民移工人權仍需明文保障，2023 年 5 月 12 日，<https://www.amnesty.tw/node/14914>

<sup>38</sup> Amnesty International, Amnesty reveals alarming impact of online abuse against women, 20 November 2017, <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2017/11/amnesty-reveals-alarming-impact-of-online-abuse-against-women/>；國際特赦組織台灣分會，新聞稿，「私密影像要下架；民衆檢舉更容易」Google 快閃請願記者會，2023 年 3 月 7 日，<https://www.amnesty.tw/node/14342>

<sup>39</sup> Amnesty International, "Being ourselves is too dangerous": Digital violence and the silencing of women and LGBTI activists in Thailand (Index: ASA 39/7955/2024), 16 May 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/asa39/7955/2024/en/>

<sup>40</sup> 中華民國 (台灣) 衛生福利部，衛生福利部公布我國首次數位／網路性別暴力狀況調查報告，2024 年 7 月 16 日，<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-79334-1.html>

「線上暴力對健康和福祉的負面影響與線下暴力同樣有害，且具有嚴重的經濟、社會和政治面影響」，聯合國婦女署（UN Women）因而警告，科技助長之性別暴力可能致使受害者害怕求助取得關鍵社服資源。<sup>44</sup> 社群媒體平台可能重現一個充滿危險的空間，使得女孩與多元性別青少年，暴露於歧視性與有害內容之中，如此內容將進一步影響到受害／倖存者獲取關鍵服務（例如教育、醫療等）的能力與意願。<sup>45</sup> 最終這種寒蟬效應不僅削弱人們追究責任的意願，還進一步打擊了自由表達意見的空間，對於邊緣群體可能更是如此。<sup>46</sup>

科技助長之性別暴力「不斷以多重的、互相關聯的形式表現出來，反反覆複，出現在從個人到公共的各種環境中」<sup>47</sup>，對邊緣群體的健康和福祉形成了嚴重後果，作為一種跨領域的人權問題，更需公私協作。<sup>48</sup> 從非政府組織到網絡平台業者等利害關係人的參與，性影像處理中心的成立確實邁出了重要一步。<sup>49</sup> 為了防止並應對科技助長之性別暴力對（數位）公民空間的造成威脅，政府仍需與影響力甚鉅的私部門合作，共同創造安全的數位公民空間。

## 建議

雖然參照《性騷擾防治法》，《反歧視法》草案也將「騷擾」列為禁止行為之一。然而科技助長之性別暴力並未被納入其中。國際特赦組織台灣分會建議，《反歧視法》草案應正視科技助長之性別暴力，尤其科技助長之性別暴力對個人生活各方面領域有著深遠影響。具體建議如下：

- **第一章「總則」第 2 條**：參照 2023 年修法後的《性侵害犯罪防治法》第 13 條，以及 2025 年 3 月最新提出的《性別暴力防治國家行動計畫》，草案應正式禁止科技助長的性別暴力（例如作為騷擾的一種形式），以創造安全的數位公民空間。
- **第四章「賠償及救濟」**：正如聯合國消除對婦女歧視委員會其第 35 號一般性建議中所警告的，若存在（報案）時間限制（草案第 24 條），應彈性考量受害者在求助過程中可能遭遇的困難，尤其當草案中的 1 年時效甚至比現行《性騷擾防治法》第 14 條所訂定的時效更為短促。此外，受害者也不應自動或強制性地被引介至訴訟外紛爭解決機制（草案第 33 條）。
- **第五章「政府義務」**：除了應立法化（具性別敏感度的）人權盡職調查<sup>50</sup>，也建議衛生福利部與其他公家機關和超大型網路平台等利害關係私部門合作，提升面對邊緣群體遭受數位性別暴力時的政策因應能力。

<sup>41</sup> American Institute in Taiwan, TAIWAN 2023 HUMAN RIGHTS REPORT, June 6, 2024, <https://www.ait.org.tw/taiwan-2023-human-rights-report/>

<sup>42</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights, Annual Report: Promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet: ways to bridge the gender digital divide from a human rights perspective, 5 May 2017, UN Doc. A/HRC/35/9.

<sup>43</sup> 衛生福利部，衛生福利部公布我國首次數位／網路性別暴力狀況調查報告，2024 年 7 月 16 日，<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-79334-1.html>；王珮玲、陳怡青與方念萱，數位性別暴力盛行率研究初探，2023 年 6 月，臺大社會工作學刊，47 期，[https://doi.org/10.6171/ntuswr.202306\\_\(47\).0004](https://doi.org/10.6171/ntuswr.202306_(47).0004)

<sup>34</sup> UN Women, Policy Papers: Accelerating Efforts to Tackle Online and Technology-facilitated Violence against Women and Girls, 2022, p. 1.

<sup>35</sup> Amnesty International, Briefing: Gender and Human Rights in the Digital Age (POL 40/8170/2024), 10 July 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/8170/2024/en/>；國際特赦組織台灣分會，同婚合法化後，為何針對泰國和台灣 LGBTI 族群的數位暴力仍舊存續？，2025 年 5 月 23 日，<https://www.amnesty.tw/node/22412>

<sup>36</sup> Amnesty International, “Being ourselves is too dangerous”: Digital violence and the silencing of women and LGBTI activists in Thailand (ASA 39/7955/2024), 16 May 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/05/thailand-state-backed-digital-violence-silence-women-lgbti-activists/>

<sup>47</sup> UN CEDAW committee General recommendation 35: Gender-based Violence Against Women, 26 July 2017, UN Doc. CEDAW/C/GC/35.

<sup>48</sup> UN Secretary-General (UNSG), Report: Intensification of Efforts to Eliminate All Forms of Violence Against Women and Girls, 18 August 2022, UN Doc. A/77/302.

<sup>49</sup> 中華民國（台灣）衛生福利部，性影像處理中心，<https://siarc.mohw.gov.tw/>

<sup>50</sup> UN Working Group on Business and Human Rights, Report: Protecting and respecting the rights of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons in the context of business activities: fulfilling obligations and responsibilities under the Guiding Principles on Business and Human Rights, 18 July 2024, UN Doc. A/79/178.

# 5. 平等權與言論自由的 權衡

鑒於近來針對邊緣群體歧視性言論的激增，公民社會對於如何在言論自由與（鼓吹）仇恨性言論以及宗教豁免原則之間取得平衡的辯論亦與日俱增。言論自由受到《世界人權宣言》（UDHR）與《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）第 19 條的保障，可能包括那些被視為極具冒犯性的歧視性言論。<sup>51</sup> 在衡平言論自由與平等不歧視原則之時，「在某些情況下，往往經常需要確定兩條或多條同時有效且適用的規則與原則之間的確切關係」。<sup>52</sup> 於此，聯合國人權事務委員會也提醒，儘管言論自由對於「個人全面發展」而言不可或缺，但該項權利也並非絕對，依據國際人權法，仍可因追求合法目的而受適當比例的限制。<sup>53</sup> 本節試圖提出在平等不歧視原則與言論自由之間取得平衡的政策建議。

## 5-1. 禁止鼓吹仇恨性言論的全面性政策方案

台灣尚無針對構成鼓吹仇恨或仇恨性言論之立法。首先，種族滅絕已依台灣所批准的《防止及懲治種族滅絕罪公約》（CPPCG）予以禁止。一方面，法務部聲稱（鼓吹）仇恨性言論適用於《刑法》第 153 條（煽惑罪）、第 309 條（公然侮辱罪）<sup>54</sup> 及第 310 條（誹謗罪）的規範。<sup>55</sup> 另一方面，媒體若對身心障礙者或精神疾病患有歧視性報導也會被罰款。<sup>56</sup> 然而這些罪刑並不盡然都達到國際人權法下所禁止的（鼓吹）仇恨性言論的禁止門檻，引發了這些法律對於防止仇恨性言論的有效性，及其與所適用的國際人權標準一致性的疑慮。

<sup>51</sup> UN Human Rights Committee (HRC), General Comment 34: Freedoms of Opinion and Expression (Article 19), UN Doc. CCPR/C/GC/34, para. 11.

<sup>52</sup> UN Study Group of the International Law Commission, Report, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law, 18 July 2006, UN Doc. A/CN.4/L.702, para. 14(2).

<sup>53</sup> UN Human Rights Committee General Comment 34: Freedoms of Opinion and Expression (Article 19), 12 September 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, para. 2.

<sup>54</sup> 具體而言，在「公然侮辱罪案件 I」中，台灣憲法法庭在判決中維持了《刑法》第 309 條的合憲性，並以尊重言論自由為由，同時考量他人的名譽權與不歧視權。然而，這項憲法判決可能無意間對其他多項權利帶來不利影響，因為該法律的制定方式未能符合《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）第 19 條和第 20 條所設立的條件。

<sup>55</sup> 內政部移民署，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：審查委員會問題清單與政府機關回應，[https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353367/364065/cp\\_news](https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353367/364065/cp_news)，第 14-15 頁。

<sup>56</sup> 中華民國（臺灣），身心障礙者權益保障法，2021 年，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0050046>，第 7 章，第 74 條；精神衛生法，2022 年，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0020030>，第 6 章，第 78 條

<sup>57</sup> See also Amnesty International Position on the Proposals for a Digital Services Act and a Digital Markets Act <https://www.amnesty.eu/news/amnesty-international-position-on-the-proposals-for-a-digital-services-act-and-a-digital-markets-act/>

任何基於歧視的仇恨性（言論）煽動——無論是基於性別、性傾向、種族、身心障礙、政治意見、語言及或其他身份——均應謹慎處理，以符合國際人權法標準，並以明確法律規範防止仇恨性言論，以防限縮或邊緣化言論自由與公民空間。<sup>57</sup>

儘管目前尚無鼓吹仇恨性言論的普世性定義，下表彙整了國際法下所適用的幾種詮釋：

公約／機構	條文內容
《防止及懲治種族滅絕罪公約》（CPPCG）	第三條 (c)：直接公然煽動滅絕種族
《消除一切形式種族歧視國際公約》（CERD）	第四條：以某一種族或屬於某一膚色或民族本源之人群具有優越性之思想或理論為根據者，或試圖辯護或提倡任何形式之種族仇恨及歧視者。
《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）	第二十條第 2 項：任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者。
聯合國對於仇恨言論的行動策略和方案	因為個人或群體的身份（即他們的宗教、族裔、國籍、種族、膚色、血統、性別或其他身份因素）而攻擊他們或對他們使用貶抑或歧視性語言的任何言論、文字或行為。
國際特赦組織	針對任何基於歧視的煽動仇恨——無論是性別、性傾向、性別認同、原住民族、身心障礙、政治觀點、語言或其他身份——構成煽動歧視、敵視或強暴

自 2013 年，獨立國際人權專家組成的國際審查委員會對於台灣兩公約國家報告的審查中就多次重申，應以法律禁止鼓吹民族、種族或宗教仇恨。<sup>58</sup> 2018 年審視 CEDAW 公約落實情形的審查委員會也建議台灣政府：「提升對於網路暴力之認知並針對仇恨性言論制定措施，此措施應包含提供監管機制，以評估措施成效並設計補救作法行動」<sup>59</sup> 2024 年台灣首次正式進行 CERD 公約審查時，該國際審查委員會也同樣呼籲應正視（網路）鼓吹仇恨言論的處置，但不限於刑責化作為唯一手段。<sup>60</sup>

根據《聯合國企業與人權指導原則》，企業的責任包括預防對人權的不利影響，以及處置其營運、產品或服務所造成的損害。<sup>61</sup> 根據國際特赦組織的分析<sup>62</sup>，非常大型網路平台（Very Large Online Platforms, VLOPs）立基於監視的商業模式，導致其（社群）平台上有有害內容的擴散，進而引發人權侵害及線下暴力。<sup>63</sup> 因此，科技巨頭的行為往往不僅侵

<sup>58</sup> 國際獨立專家，兩公約第三次報告之審查結論性意見與建議：中華民國（台灣），2013 年 3 月 1 日，<https://www.humanrights.moj.gov.tw/17725/17733/17760/17770/17771/Lpsimplelist>，點次 74；國際審查委員會，兩公約第三次報告之審查結論性意見與建議：中華民國（台灣），2017 年 1 月 20 日，<https://www.humanrights.moj.gov.tw/17725/17733/17735/17740/37227/37228/37234/post>，點次 74；國際審查委員會，兩公約第三次報告之審查結論性意見與建議：中華民國（台灣），2022 年 5 月 13 日，<https://www.humanrights.moj.gov.tw/17725/17733/17735/17740/37227/37228/37234/post>，點次 88。

<sup>59</sup> 審查委員會，消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）第 3 次國家報告結論性意見與建議：中華民國（台灣），2018 年 7 月 20 日，<https://gec.ey.gov.tw/Page/44EEED7850788946>，點次 29(b)。

<sup>60</sup> 國際審查委員會，《消除一切形式種族歧視國際公約》首次國家報告結論與建議：中華民國（台灣），2024 年 4 月 24 日，[https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp\\_news](https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp_news)，點次 18。

<sup>61</sup> OHCHR, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, 2011, UN Doc. HR/PUB/11/04, [ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf), Principle 13.

<sup>62</sup> Amnesty International, Surveillance giants: How the business model of Google and Facebook threatens human rights (POL 30/1404/2019), 29 September 2022; Amnesty International, Myanmar: The social atrocity: Meta and the right to remedy for the Rohingya (ASA 16/5933/2022), 29 September 2022; Amnesty International, ‘A death sentence for my father’: Meta’s contribution to human rights abuses in northern Ethiopia (AFR 25/7292/2023), 31 October 2023; Amnesty International, ‘I Feel Exposed’: Caught in TikTok’s Surveillance Web (POL 40/7349/2023), 7 November 2023.

<sup>63</sup> Amnesty International, Contemporary Forms of Hate Speech Online: Submission to the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance (IOR 40/6986/2023), 10 July 2023.

犯隱私權，更對言論自由、平等與不歧視權構成嚴重威脅。在歐盟推動《數位服務法》（Digital Service Act）草案之際<sup>64</sup>，台灣該立法迄今已擱置多年仍未見進展——幾年前，台灣曾試圖制定類似法案，但面臨諸多反彈——儘管如此，近年社會上對於相關規範的呼聲日益高漲。

平衡平等不歧視權和言論自由的重要性不容小覷。若與 ICCPR 第 19(3)條與第 20(2)條參照，CERD 第四條缺乏對於「意圖」的條件要求，可能導致相關國際標準適用上的不一致性。<sup>65</sup> 聯合國人權事務高級專員辦公室的《拉巴特行動計畫》（Rabat Plan of Action）對構成煽動歧視、敵視與強暴的仇恨性言論的管制，由 6 個面向所組成的測試門檻與標準，以利指引在何種具體情況下的何種言論得以受到合理管制或限制。<sup>66</sup> 換句話說，對限制言論自由的任何立法措施，都應明確以法律定之，且符合 ICCPR 第 19(3)條中所述的合法目的、必要性及比例原則。<sup>67</sup> 另需注意的是，《拉巴特行動計畫》僅規範構成仇恨性言論的表達形式，須與不一定構成刑事但可能可透過民事或其他干預手段的言論表達有所區分。

正如聯合國的促進和保護意見和表達自由權利的特別報告員、宗教或信仰自由的特別報告員、反對種族主義、種族歧視、仇外心理和相關不容忍行為的特別報告員所述：「仇恨言論不過是一種症狀，是更為深刻的不容忍和偏見的外部表徵。法律對策，如限制言論自由本身，還遠遠不足以帶來心態、觀念和話語的真正變化。為了消除不容忍的根源，需要一套更廣泛的政策措施，涵蓋文化之間的對話以及促進容忍和多樣性的教育等領域」。<sup>68</sup>

國際特赦組織台灣分會亦強調應採取積極性的政策方案，不能僅是聚焦於法規面，全面性政策方案或行動計畫更能捍衛平等不歧視權，且同時兼顧言論自由。<sup>69</sup> 單靠限制表意自由並非達成目標的有效手段。我們重申「所有人權都是普遍的、不可分割的、相互依存且相互關聯的」原則，對邊緣群體的保護和包容需要更為廣泛的干預措施，以及在違反人權時提供有效的補救措施。<sup>70</sup>

## 建議

國際特赦組織台灣分會建議在處置仇恨性言論時，包含蔓延於超大型網路平台的仇恨性內容，應採全面性的政策綱領或與行動計畫，以兼顧言論自由：

- **禁止仇恨性言論的立法建議：**儘管不斷呼籲進行規範，但草案中沒有關於防止仇恨性言論的條款。根據 ICCPR 第 20 條，對於構成煽動歧視、敵視或強暴的鼓吹仇恨性言論，應依法禁止。立法時亦可參照《拉巴特行動計畫》作為框架。至於未能達到《拉巴特行動計畫》六項門檻測試的其他歧視性言論，仍應根據 ICCPR 第 19 條，得以在符合必要原則與合法目的的情況下，進行等比例的民事、行政或其他規範。

<sup>64</sup> Read Amnesty International's Amnesty International Position on the Proposals for a Digital Services Act and a Digital Markets Act, 30 March 2021, <https://www.amnesty.eu/news/amnesty-international-position-on-the-proposals-for-a-digital-services-act-and-a-digital-markets-act/>

<sup>65</sup> Amnesty International, Written contribution to the thematic discussion on Racist Hate Speech and Freedom of Opinion and Expression organized by the United Nations Committee on Elimination of Racial Discrimination (IOR 42/002/2012), 28 August 2012, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior42/002/2012/en/>

<sup>66</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights, Report: Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 11 January 2013, UN Doc. A/HRC/22/17/Add.4.

<sup>67</sup> Amnesty International, Written contribution to the thematic discussion on Racist Hate Speech and Freedom of Opinion and Expression organized by the United Nations Committee on Elimination of Racial Discrimination (IOR 42/002/2012), 28 August 2012, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior42/002/2012/en/>

<sup>68</sup> UN Secretary-General (UNSG), Report: Combating defamation of religions, 9 August 2010, UN Doc. A/65/263, para. 7.

<sup>69</sup> Amnesty International, Written contribution to the thematic discussion on Racist Hate Speech and Freedom of Opinion and Expression organized by the United Nations Committee on Elimination of Racial Discrimination (IOR 42/002/2012), 28 August 2012, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior42/002/2012/en/>

<sup>70</sup> Vienna Declaration and Programme of Action, as adopted by the World Conference on Human Rights on 25 June 1993, para. 5.

- **第二章「大眾交易、就業、教育之禁止歧視、騷擾及報復」**：借鑑歐盟《數位服務法》的立法經驗，作為中介服務提供者的超大型網路平台不應被賦予裁定網路內容實質合法性的角色，而應依《聯合國企業與人權指導原則》所述，主動承擔責任，並透過人權盡職調查，預防其以監視為導向的商業模式與演算法所帶來的人權風險。<sup>71</sup>
- **第五章「政府義務」**：公部門似乎缺乏對於網路仇恨性言論成因的理解。建議相關目的事業主管機關等行政機關展開與利害關係人的合作，也建議台灣政府制定一套全面性的政策方針或行動計畫，可涵蓋但不限於譴責刻板印象、強化（新）媒體多樣性與可及性、推動人權教育，以及加強涉及補救措施與管道的第一線執法人員的教育訓練。
- **第六章「國家人權委員會關於歧視事件之處理」**：除了法律上的禁止外，應設立具有足夠資源和權限的法定主責機構或監督機制，系統性地收集、識別、調查、報告並對於仇恨性言論的發生提出糾正與政策建議。

## 5-2. 宗教自由的保障與合理限制

國際特赦組織對該草案中所羅列的「宗教豁免」條款表達關切，若此類條款在缺乏對其他基本人權的充分保障下被通過，將可能削弱現有的人權保護機制，特別是對於女性及多元性別群體的保障，且未能符合國際人權法下正當目的、必要性與比例性的基本原則。<sup>72</sup>本節將深入檢視第 16 條「宗教團體行為不構成歧視之情形」與第 17 條「宗教研修學院及其法人行為不構成歧視之情形」。

一方面思想、良知和宗教自由在《世界人權宣言》和《公民與政治權利國際公約》第 18 條中均受到保障。另一方面根據 ICCPR 第 19 條而言也可有合理的限制，以利平衡國家安全或公共秩序、公共衛生或風化或他人權利或名譽。<sup>73</sup>同樣地，司法院大法官釋字第 573 號解釋也明確指出，《憲法》第 13 條中規定的宗教信仰應受到尊重，除非是出自於重大之公益之維護。<sup>74</sup>聯合國宗教或信仰自由特別報告員也進一步澄清，宗教自由與性別平等之間的衝突應是可相輔相成的<sup>75</sup>，不過也對「基於宗教的保留」或「出於良心拒絕原則」表示擔憂，因為這些往往是在以女性和多元性別群體的權利作為犧牲代價。<sup>76</sup>

無論是國家還是非國家行為者，都有履行平等不歧視的義務。依據 ICESCR 第 24 號一般性意見：「在私領域，包括在工作場所和勞動市場以及在住房和貸款方面經常發現經濟、社會及文化權利的行使中有歧視現象」。<sup>77</sup>差別待遇若具有符合國家人權義務的合法目的，則可被視為具有客觀或合理的理由。<sup>78</sup>換句話說，「在要實現的目的與所採取措施或不作為及其效果之間必須有一個清楚並合理的比例關係。」<sup>79</sup> 參照國際法的「協調原則」（principle of

<sup>71</sup> Read Amnesty International's Position on the Proposals for a Digital Services Act and a Digital Markets Act, 30 March 2021, <https://www.amnesty.eu/news/amnesty-international-position-on-the-proposals-for-a-digital-services-act-and-a-digital-markets-act/>

<sup>72</sup> See also Amnesty International, Written Observations, European Court of Human Rights (ECtHR), S.A.S. v. France, Application No.43835/11, Grand Chamber judgment, 9 July 2012; Amnesty International Australia, Submission to the Parliamentary Joint Committee on Human Rights: Religious Discrimination Bill 2021 and related bills, 20 December 2021, <https://www.amnesty.org.au/submission-religious-discrimination-bill-2021/>; Amnesty International UK, Written Intervention, The Supreme Court of the United Kingdom, For Women Scotland v Scottish Ministers, Case No: UKSC 2024/0042, 26-27 November 2024, <https://www.amnesty.org.uk/resources/amnesty-international-uks-third-party-intervention-supreme-court-appeal-case-women>

<sup>73</sup> UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, Report: Freedom of Religion or Belief and Gender Equality, 27 February 2020, UN Doc. A/HRC/43/48.

<sup>74</sup> Constitutional Court R.O.C (Taiwan), Interpretation No.573, 27 February 2004, <https://cons.judicial.gov.tw/en/docdata.aspx?fid=100&id=310754>

<sup>75</sup> UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, Report, 27 February 2020 (previously cited)

<sup>76</sup> UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, Report, 2020 (previously cited), paras 1-2.

<sup>77</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment 24: State Obligations in the Context of Business Activities, UN Doc. E/C.12/GC/24, para. 7.

<sup>78</sup> UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment 18 Non-discrimination, 10 November 1989.

harmonization)：「普遍來說，當多項規範涉及同一議題時，應在可能的範圍內，使其解釋得以產生一套相容的義務」。<sup>80</sup>然而，草案中對於過於廣泛涵蓋，如就業、教育、商品與服務領域的宗教豁免條款，將與其他權利之間的衡平產生衝突，將有違國際人權標準與國際法下的人權義務。

## 建議

在適用國際法時，協調原則強調條約締約國應聚焦於任何立法例外或豁免是否符合必要性、比例性和合法性的基本測試。國際特赦組織台灣分會呼籲在不損及他人的自由和權利下，撤回第 16 條和第 17 條。

- **第三章「不構成歧視之情形」第 16 條第 1 至 3 款和第 17 條**：對於宗教機構的內部事務管理，通常應給予最高程度的自主性，不受不合理的干預。然而，草案中提及的「宗教教義」或「組織目的」的正當理由可詮釋空間過於廣泛，在現行法規未明確定義宗教機構的情況下，可能會對他人造成歧視。這些條文也與《就業服務法》第 5 條和《性別工作平等法》第 7 條中的平等不歧視條款相抵觸。若差別待遇或例外是基於合法目的，宗教機構可依其教義或宗旨，針對內部職位、功能或任務的「真實職業資格」，來自主決定應聘者或員工的入職標準。<sup>81</sup>
- **第三章「不構成歧視之情形」第 17 條**：正如聯合國經濟、社會和文化權利委員會在其第 24 號一般性意見中所述，若「未能防止或反擊導致此等權利被侵害的商業行為，或可預見具有導致權利被侵害之效果」，國家將違反其保護公約權利的義務。<sup>82</sup>由於該款款定義範圍過於廣泛，其對個人生活各領域的潛在不利影響不容忽視。倘若宗教機構提供的商品和服務開放公眾使用或與公家機關簽約，其所提供之商品、設施或服務時，或是代表公家機關提供商品或服務時，不得基於受保護特徵而有所差別待遇。

<sup>79</sup> CESCR General Comment 20 (previously cited), para. 13.

<sup>80</sup> UN Study Group of the International Law Commission, Report: *Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law*, 18 July 2006, UN Doc. A/CN.4/L.702, para. 14(4)

<sup>81</sup> CESCR, General Comment 24 (previously cited), para. 18.

<sup>82</sup> CESCR, General Comment 24 (previously cited), para. 18.

# 6. 以倖存者為中心：確保司法救濟制度的平等、及時與有效性

「所有人權侵害的受害者都應有權獲得有效救濟。」<sup>83</sup>發生人權侵害時，依據台灣憲法第 16 條，確實有效的司法救濟途徑對於保障平等不歧視權至關重要，尤其是對於邊緣群體而言，阻礙經常源自於經濟、社會和文化等方面的歧視，衍生至長存於司法救濟系統內基於受保護特徵的權力不平等。本節將聚焦於草案第四章「賠償及救濟」和第六章「國家人權委員會關於歧視事件之處理」進行分析並提出改善建議。

## 6-1. 國際人權法的規定是什麼？

UDHR 第 8 條明確指出：「任何人當憲法或法律所賦予他的基本權利遭受侵害時，有權由合格的國家法庭對這種侵害行為作有效的補救。」正如聯合國經濟、社會及文化權利委員會所強調的，一個有效的救濟系統應該是「可及、可負擔、及時且有效的」。<sup>84</sup>聯合國身心障礙者權利委員會亦表示：「有效獲得司法和／或行政程序及適當的法律扶助」，不僅是金錢賠償，也包括確立「集體訴訟」作為司法救助權的請求權基礎。<sup>85</sup>此外，聯合國消除對婦女一切歧視委員會在其第 33 號一般性建議中，建以具性別回應性政策制度化法律扶助系統，包括準司法機關。也就是有效的救濟意指為每個人提供獲得司法救濟的管道及必要之法律扶助，並考慮到系統性的障礙，因為這些屏障往往是阻礙受害者求助的原因。

<sup>83</sup> Amnesty International, Report: Human Rights for Human Dignity: A Primer on Economic, Social and Cultural Rights (second edition) (POL 34/001/2014), 28 July 2014.

<sup>84</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment 9: The Domestic Application of the Covenant, 3 December 1998, UN Doc. E/C.12/1998/24, para. 9.

<sup>85</sup> UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General Comment 6: Equality and Non-discrimination (Article 5), 26 April 2018, UN Doc. CRPD/C/GC/6, paras 31(g), 73(h).

## 6-2. 台灣的現狀？

現行申訴救濟管道的中央最高行政主管機關為內政部，以及附屬於監察院的國家人權委員會（NHRC），但兩者都非獨立機關。由內政部作為法規主管機關的《入出國及移民法》設有「居住臺灣地區人民受歧視申訴」管道，至今所有申訴案件中，未有任一案成立。<sup>86</sup> 另一方面，由於缺乏職權行使法規，國家人權委員會的運作偏離《巴黎原則》對於獨立性的要求。草案參照仍在審議中的《國家人權委員會組織法》，將其角色定位為具有準「平等機構」的職能，負責調查重大之歧視事件及協助受歧視者救濟。然而，根據 2024 年國際委員會審查台灣政府消除一切形式種族歧視公約國家報告的結論性意見與建議，國家人權委員會仍缺乏足夠的資源來履行其職能。<sup>87</sup>

## 6-3. 國際特赦組織的呼籲是什麼？

「由於受害者並非一個同質化的群體，採取以倖存者為中心的作法時，國家必須特別考慮確保受到邊緣化和歧視的受害者在實質上的平等，包括交織性歧視。」<sup>88</sup> 通常屬於少數群體往往面臨更高的人權侵害風險。有效的救濟途徑有助於減少和防止此類傷害的發生。尤其依據《身心障礙者權利公約》和《消除一切形式對婦女歧視公約》的精神<sup>89</sup>，我們應以受害者的生命經驗為中心，以恢復其尊嚴、尊重其在尋求救濟和補償時的自主權，並降低二次創傷的風險。換句話說，正如聯合國經濟、社會及文化權利委員會所概述：「所有此種違反行為的受害人，應有權得到適足的賠償，賠償可採取回復原狀、賠償、補足或保證不再犯等形式。」<sup>90</sup> 總而言之，國家作為義務承擔者，應確保受害者的救濟請求權得以伸張，包括：(i) 有效的保護和支持；(ii) 及時通知其權利及訴訟進度；(v) 於訴訟過程中提供可負擔的法律扶助；(vii) 確保完整且有效的補救措施得以落實。<sup>91</sup>

### 建議

國際特赦組織台灣分會建議加強草案中的救濟條款，採取「以倖存者為中心」的方法，承諾對騷擾、報復及直接和間接歧視提供即時且有效的補救措施。換言之，整體救濟制度應具備性別敏感度，並在設計和實施相關救濟程序時將受害者為視為權利主體，同時考慮交織性歧視。具體建議如下：

- **第四章「賠償及救濟」**：草案針對關於公益或團體訴訟的條文，最低提起損害賠償訴訟的人數（草案第 25 條）或得以提起團體訴訟的組織會員人數（草案第 32 條）設有程序性的障礙。這樣的設計似乎只有資源豐富且規模較大的組織才符合要求，但實際情況中通常最能從中受益的資源匱乏的非政府組織卻被邊緣化。

<sup>86</sup> 內政部移民署，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：審查委員會問題清單與政府機關回應，[https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353367/364065/cp\\_news](https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353367/364065/cp_news)，第 130 頁。

<sup>87</sup> 國際審查委員會《消除一切形式種族歧視國際公約》，首次國家報告結論與建議：中華民國（臺灣），2024 年 4 月 24 日，[https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp\\_news](https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/303561/353361/353372/368480/cp_news)，點次 21-50。

<sup>88</sup> Amnesty International, Draft Crimes Against Humanity Convention Must Center Victims and Survivors Joint Briefing (IOR 40/7463/2023), 20 November 2023.

<sup>89</sup> CEDAW, General Recommendation 35 (previously cited); United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Report: The Right to Access to Justice under Article 13 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 27 December 2017, UN Doc. A/HRC/37/25.

<sup>90</sup> 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. 59.

<sup>91</sup> Amnesty International, Draft Crimes Against Humanity Convention Must Center Victims and Survivors: Joint Briefing (IOR 40/7463/2023), November 20 2023; Amnesty International, Human Rights for Human Dignity: A Primer on Economic, Social and Cultural Rights (Second Edition) (POL 34/001/2014), July 28 2014.

- **第五章「政府義務」**：定期調查以利更好地了解草案中所涉及不利處境群體的生活狀況（草案第 36 條），以及提供積極平權措施（草案第 37 條）是非常必要的。然而，草案則未對於在公共服務促進享受可能達到之最高健康標準的權利有所著墨，且未提及行政主管機關如：衛生福利部。
- **第六章「國家人權委員會關於歧視事件之處理」**：增加對國家人權委員會的資金支持，並頒布相關法規以保障其機構和職能的獨立性。

# 7. 其他綜合性建議

台灣政府應優先考慮將《反歧視法》法制化，以尊重、保護和實現所有處境不利群體的平等和不受歧視權。除了上述針對草案細部條文的建議外，也應採取以下原則性的建議來履行國際人權法下的義務，具體建議如下：

- 修改草案以確保不利處境群體的形式與實質平等。
- 採用「以倖存者為中心」的作法，處理因受保護特徵受歧視所導致的人權侵害，改善申訴救濟管道，使之更及時、可負擔且有效。
- 設立一個獨立的平等機構，或強化現有類似的法定機構（如國家人權委員會），以監督該法落實情形。該機構應具備充足的經費，並設有有效的申訴處理機制，能夠即時、可負擔且有效地識別、調查並矯正歧視事件，並在必要時提供法律扶助或其他形式的協助，以利對抗刻板印象、根除歧視，與促進實質平等。
- 採取針對鼓吹仇恨性言論的全面性政策方針或行動計畫，包括但不限於譴責刻板印象，強化（新）媒體的多樣性和管道的可及性，推動人權教育，並挹注第一線執法人員的教育訓練。

國際特赦組織  
是一項全球性的人權運動。  
不公不義不只是一  
一個人的事，  
而是我們所有人的事。

## 聯繫我們



info@amnesty.tw



+886 2-2503-9301

## 加入討論



www.facebook.com/AITW0528



@amnestytw