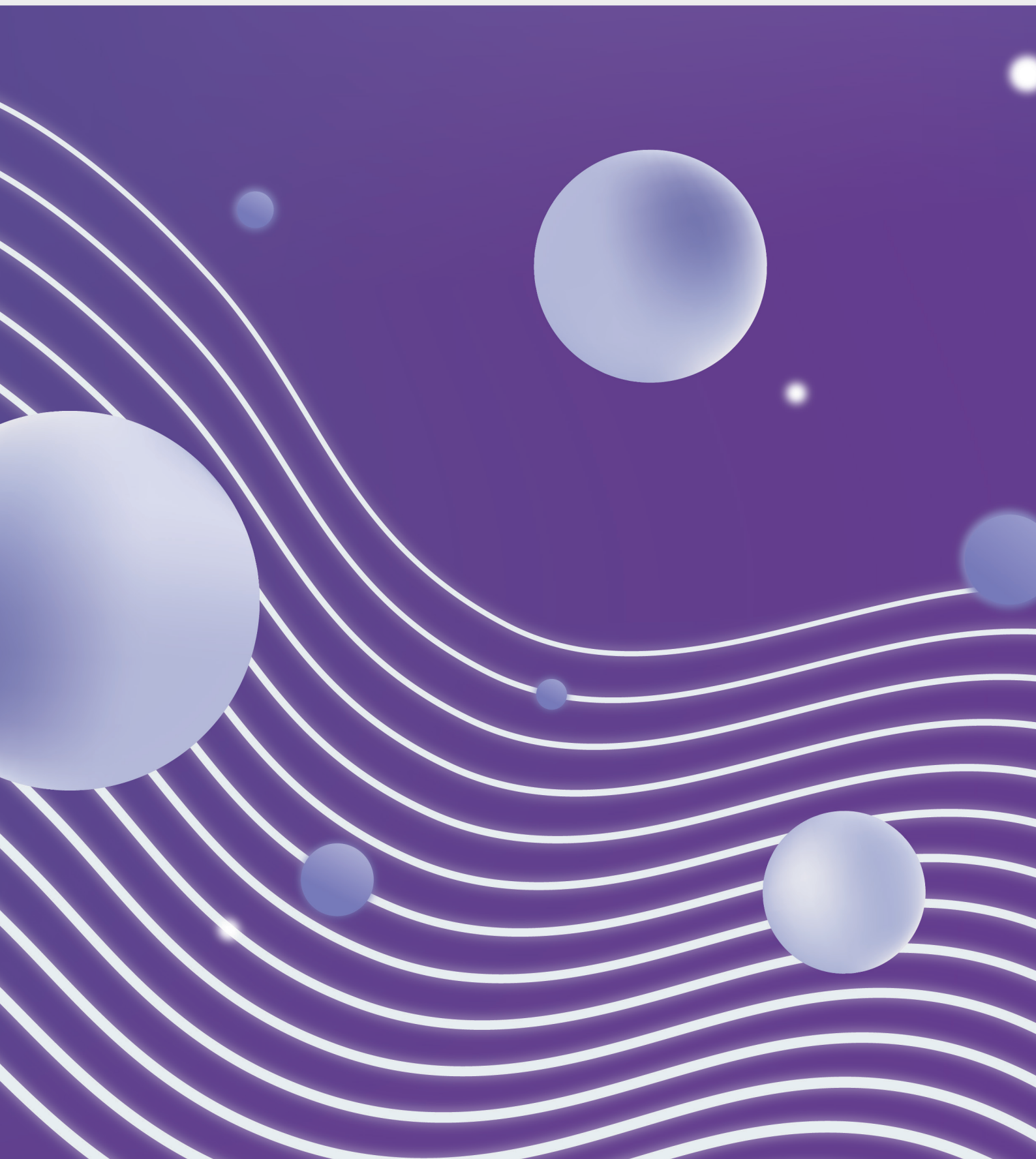


兩公約第四次國家報告獨立評估意見 《經濟社會文化權利國際公約》

 國家人權委員會
NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION, TAIWAN



兩公約第四次國家報告獨立評估意見 《經濟社會文化權利國際公約》

 國家人權委員會
NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION, TAIWAN

目次

簡稱對照表	01
壹、前言	02
貳、原住民族文化權議題	03
A. 原住民族文化權保障不足	03
B. 應促進文化治理權與智慧創作保障	03
C. 語言權與文化教育制度待全面強化	04
D. 平埔原住民族文化權保障基礎不足	05
E. 應確立原住民族主體性與文化共決機制	06
參、移工議題	07
A. 強化家事移工勞動保障	07
B. 保障移工免於強迫勞動	08
C. 改善失聯移工結構性問題	08
D. 保障移工免於涉入詐騙風險	09
E. 應健全移工救濟程序保障	10
F. 應完善境外生就學及勞動權益機制	10
肆、外籍漁工議題	12
A. 應儘速完成《漁撈工作公約》國內法化	12
B. 應推動遠洋漁工安全與社會保障	12
C. 精進漁業勞動檢查	13
D. 強化遠洋漁工通訊權保障	14
伍、迫遷議題	16
A. 應強化土地開發計畫公益性與必要性評估標準 及落實審查機制	16
B. 應完善拆遷安置制度	17
C. 應促進正當行政程序與民眾參與及資訊透明	19
D. 應避免以私法關係規避公法義務	21
E. 應建立土地開發之系統性資料蒐集與評估機制	22

簡稱對照表

ICCPR	公民與政治權利國際公約
ICESCR	經濟社會文化權利國際公約
NHRC	國家人權委員會
ILO	國際勞工組織
ICMW	保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約
UNDRIP	聯合國原住民族權利宣言
兩公約	公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約
勞基法	勞動基準法
原民會	原住民族委員會
原基法	原住民族基本法
原創條例	原住民族傳統智慧創作保護條例
衛福部	衛生福利部

壹、前言

國家人權委員會 (以下簡稱 NHRC) 於 2020 年 8 月 1 日依據《監察院國家人權委員會組織法》成立，具備《巴黎原則》強調之要件與功能，為專責人權保障及促進的獨立機關，NHRC 基於法定職權對各人權公約之國家報告提出獨立評估意見。

針對我國 2025 年兩公約第四次國家報告《經濟社會文化權利國際公約》執行情形，NHRC 本於職責提出本次獨立評估意見。本次 NHRC 獨立評估意見採議題式之方式撰寫，並依下述原則篩選：(1)NHRC 獨立評估意見經納入結論性意見，且存有系統性或結構性問題者；(2) 歷次結論性意見與建議重複提及者；(3) 不同公約結論性意見提及相同議題者；(4) 民間團體於法務部第四次國家報告審查會議關注重點或建議內容；(5) 美國國務院年度人權報告提及者。NHRC 歸納並擇選與《經濟社會文化權利國際公約》相關議題，分別為：「原住民族文化權議題」、「移工議題」及「迫遷議題」。

此外，NHRC 自成立以來即高度關注外籍漁工人權。2022 年出版《海上人權路》，促成行政院加速核定「漁業與人權行動計畫」；2024 年再發表《離線狀態：以當事人為中心的永續漁業人權》，揭露漁工長期在海上工作與外界隔絕的困境。本次獨立評估意見延續關注，指出外籍漁工在社會保障、勞動檢查與通訊權等制度缺口，並強調應消除境內與境外聘僱漁工之差別待遇，以落實漁工人權保障。

NHRC 撰擬本次獨立評估意見，蒐集分析人權議題相關資料，召開 3 場專家諮詢會議；徵詢公民社會意見，邀請 34 個議題相關領域之團體參與 4 場民間意見座談會；並辦理 4 場次機關座談，邀請 20 個政府機關參與，瞭解實際執行困境，並進行意見交流。

NHRC 期望本次獨立評估意見之提出，可以增進國內外理解我國人權現況，並督促政府正視結構性問題與不利處境群體聲音，持續落實並強化《經濟社會文化權利國際公約》核心價值。

貳、原住民族文化權議題

ICCPR Art : 27、ICESCR Art : 1、15

回應 2025 年 ICCPR 國家報告：325-330、334、

ICESCR 國家報告：200、278-281、315、327-332

A. 原住民族文化權保障不足

1. 政府於國家報告中詳列多項近年持續推動文化權政策，涵蓋語言發展、文化資產保存、族語教育、狩獵與自然資源使用、身分認定與跨部會協調機制等，相關法制基礎包括《原住民族語言發展法》、《原基法》、《原創條例》及《文化基本法》。¹ 原民會、教育部、文化部等機關亦持續推動族語師資培育、教材研發、部落大學設立與文化資產登錄等計畫，並透過法律扶助、公務員訓練與原住民族特考，提升行政體系對原住民族文化的理解與服務能力。
2. NHRC 認為文化權不僅是法律保障的項目，更與族群語言、信仰、價值體系與生活實踐密切相連。然而目前在文化治理、教育落差、制度參與及主體性等方面，仍有結構性挑戰與執行落差。NHRC 建議政府應從文化延續的整體脈絡，檢視制度保障的涵蓋性與實際成效。

B. 應促進文化治理權與智慧創作保障

3. 狩獵作為原住民族文化的重要組成部分，不僅承載族群的生活智慧、信仰禁忌與世代傳承，也連結著與土地、生態的關係。然而，狩獵文化在傳承上正面臨多重挑戰，包括青年族人因現代教育與就業環境而減少參與、傳統知識與技藝斷層，以及法規與制度往往缺乏對文化脈絡的理解，導致文化延續受阻。尤其在制度規範上，現行《野生動物保育法》、《槍砲彈藥刀械管制條例》等規定，常使族人在實踐傳統文化時可能面臨刑責。此種情況反映出制度未能妥適銜接狩獵文化之特性與自主管理，與

¹ 《原住民族語言發展法》第 3 條、《原基法》第 10 條、《原創條例》第 1 條及《文化基本法》第 2 條。

《原基法》第 19 條與《UNDRIP》第 31 條所揭示的文化自主管理權存在落差。部落對自然資源的傳統管理規範亦缺乏明確法律授權，使族人在進行狩獵、耕作或舉行儀式時，仍可能因未符合法律規定而面臨處罰，顯示國家法制與文化治理缺乏銜接機制，亟需建立文化與法制並行的制度設計。

4. 《原創條例》自 2015 年施行以來，已完成 95 件專用權登記，類型涵蓋圖騰、服飾、傳統技藝、宗教祭儀等，其中「其他文化成果表達」類別（如起源傳說、祖靈信仰、祭儀制度）計 25 件。雖納入部分非物質文化，NHRC 認為整體仍多以靜態、具象內容為主，² 對族群語境、動態實踐與文化行為的識別不足，程序偏重具體物證，限制了文化詮釋與創新空間，且未充分涵蓋精神價值、信仰與文化記憶等非物質層面。
5. 民間意見指出，現行制度偏重防止外部挪用，缺乏對內部文化創新與轉化的支持；³ NHRC 觀察申請程序缺乏語言轉譯、分類說明與文化顧問等協助機制，制度亦未能提供貼近文化語境的支援服務，影響族人的參與意願與登記比例。NHRC 建議，原民會應修正《原創條例》與相關法制，在法律中明確規定，保護隨著族人生活持續變化的文化實踐，及族群內部對文化的創新與轉化，避免「定型化」登錄限制詮釋空間，並建立由部落或族群集體參與的授權程序與文化禁忌審查機制，同時發展申訴與資訊公開機制，確保族人對其文化成果的實質控制權，落實《UNDRIP》第 31 條的文化治理精神。

C. 語言權與文化教育制度待全面強化

6. 族語教育落實與《原住民族語言發展法》揭示的目標落差明顯。民間意見指出族語教師長期不足、待遇不穩，尤其在都市地區更為嚴重。現行

² 國家報告《ICESCR》執行情形點次 330 及原住民族傳統智慧創作保護資訊網「已核發傳統智慧創作專用權登記統計表」資料（網址：<https://www.titc.cip.gov.tw/app/chart>）及原民會 2025 年 3 月 26 日 NHRC 機關座談函復資料。

³ 2024 年 12 月 17 日 NHRC 徵詢民間意見座談會發言摘要。

族語教師資格門檻偏高，降低青年族人投入意願；語言能力認定未貼近日常使用，使流利使用母語者也可能無法取得資格，反映制度設計與語言現實間存在落差。⁴ 另教材多仰賴遠距影音，缺乏沉浸式教學與文化脈絡支持，高風險語別與都市地區族人學習資源不足，限制語言傳承與文化認同建構。NHRC 建議，政府應調整族語師資門檻與培訓制度，引入在地認證與能力導向評量，優先支持高風險語別與都市地區族人，推動沉浸式教學，強化語言傳承與文化認同基礎。

7. 原住民族特考與公務員訓練多偏重法規與行政程序的理解，較少觸及歷史脈絡與跨文化服務能力的訓練。⁵ 部分特考錄取者自我定位為「文官」而非文化推動者，削弱行政與文化的連結。基層機關在處理如族名復名、身分認定與文化課綱及申訴機制等業務時，缺乏文化敏感訓練與評估標準。NHRC 建議，政府應深化文化敏感訓練，強化族群觀點、歷史脈絡與實務案例教育，並給予原住民族特考進入公職者制度性支持，使其成為族群與行政間的橋樑，發揮協商與倡議功能。
8. NHRC 認為，語言與文化教育政策不應僅著重制度改善，更須回應國際人權法對文化生活精神意涵的重視。政府應將文化生活的精神面向納入制度設計，尊重其與祖靈信仰、文化儀式等不可分割的關聯性，落實《ICESCR》第 15 條及第 21 號一般性意見對文化權保障的內涵。

D. 平埔原住民族文化權保障基礎不足

9. 行政院已於 2025 年 5 月函送立法院審議《平埔原住民族群身分法》草案，⁶ 惟尚未完成立法。平埔原住民族長期未被國家正式承認，其語言與文化欠缺法律保障，流失情況嚴重。現行補助雖涵蓋其語言推廣、祭儀支持等項目，但依賴各部會裁量，難以確保延續性、穩定性與平等性。

⁴ 2024 年 12 月 17 日 NHRC 徵詢民間意見座談會發言摘要。

⁵ 考試院 2025 年 3 月 26 日 NHRC 機關座談函復資料。

⁶ 行政院新聞稿「行政院通過『平埔原住民族群身分法』草案保障原住民身分認同權及文化權」（2025 年 5 月 15 日）。

10. NHRC 建議，政府應加速立法，明確承認平埔原住民族身分，並將其語言與文化納入教育體系、文化資產保護與資源補助架構。

E. 應確立原住民族主體性與文化共決機制

11. 多數文化政策與文化資產保護措施仍由政府或學術機構主導，原住民族常被視為調查對象或諮詢角色，缺乏制度性主體地位與集體決策機制。例如，原住民族文化資產審議會雖有原住民族代表，但多由機關遴聘，⁷ 缺乏由族群內部推舉的程序，代表性與正當性有限。
12. 在 2018 年南島論壇開幕活動中，原民會未經奇美部落授權逕行使用其已登錄之服飾、舞蹈與祭歌作為展演素材，引發族人提起民事訴訟。NHRC 認為法院對於「合理使用」的認定，⁸ 未充分考量文化禁忌與族群自主詮釋，削弱原住民族對自身文化成果的控制，違背《UNDRIP》第 31 條與《ICESCR》第 15 條及第 21 號一般性意見所強調之文化治理精神與象徵意涵。
13. NHRC 呼籲，政府應設立具法定地位的文化治理平台，由各族群依其內部機制推舉代表，作為文化政策協商、詮釋與監督的主體機構。該平台應與原民會、文化部等既有體制建立橫向協作關係，並賦予在文化資產登錄、智慧創作授權與文化禁忌審查等議題的實質參與權。同時，應建構常設性的授權與監督制度，公開授權資訊，明定商業與非商業使用標準、文化敏感度評估程序及禁忌保護指引，使原住民族能在文化使用與授權過程中發揮決定性角色，防止文化挪用、失真，落實文化權作為集體權利的治理實踐。

⁷ 〈原住民族文化資產處理辦法〉第 10、11 條。

⁸ 臺灣高等法院 111 年度原重上國字第 1 號判決、最高法院 114 年度台上字第 77 號民事裁定。

參、移工議題

ICCPR Art : 8、ICESCR Art : 6、7、11

回應 2025 年 ICCPR 國家報告：78-79、81、

ICESCR 國家報告：73-79、81、87-90、93-95

A. 強化家事移工勞動保障

14. 我國家事移工因工作性質及內容未受《勞基法》保障，無法享有與其他產業移工相同的權益保障。家事移工在工作時間、休假權益上，僅能依勞動契約加以規範，卻因其工作地點及住宿多於雇主家中，難以切割其工作及休息時間，而產生超時、超出工作內容的情形。
15. 勞動部統計家事移工每日平均工時超過 10 小時，⁹ 且因工作環境封閉，處於易遭受言語或肢體暴力、性剝削等風險，主管機關亦難以進入家戶進行勞動檢查，使家事移工成為強迫勞動、人口販運的高風險受害群體。¹⁰
16. 自 2025 年開始《勞基法》所規定最低工資為 2 萬 8,590 元，家事移工平均工資僅為 2 萬 4 千元。¹¹ 勞動部自 2022 年來調整家事移工基本薪資為 2 萬元後再無調整，難以保障家事移工生活水準。另因家事移工勞動契約範本係與移工來源國訂定，其工資無法受《勞基法》保障，且各國勞動契約範本所訂工資，皆與我國勞工工資有顯著落差。NHRC 重申，勞動部應持續研訂家事移工權益相關法規，並積極推動《ILO 第 189 號公約》國內法化。
17. 現行聘僱家事移工的家庭無法使用社區式長照服務，但依衛福部「長期照顧十年計畫 3.0」規劃，將放寬使用資格，期減輕家事移工照顧負擔。¹² NHRC 建議相關部會應持續發展家事移工多元聘僱模式，透過外

⁹ 勞動部 113 年移工管理及運用調查統計結果，家事移工平均每日工作 10.3 小時，每月有放假的比率為 5 成 7，網址：<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/77749/>。

¹⁰ 監察院調查報告 111 社調 0007(2022 年 3 月 16 日審議通過)。

¹¹ 勞動部 113 年移工管理及運用調查統計結果，家事移工之經常性薪資及加班費平均數，網址：<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/77749/>。

¹² 行政院新聞稿，推動長照 3.0—實現「健康老化、在地安老、安寧善終」願景，網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/fcf4a012-8aca-4dae-b868-3a848fcaafe7>。

展看護，提供完整的訓練制度維持服務品質，透過結合日照中心及居家服務，配合被照顧者服務需求彈性調整照顧模式及收費制度，以促進強化移工勞動保障。

B. 保障移工免於強迫勞動

18. 移工在我國多從事海洋漁撈、家事移工及製造與營造業等勞力密集的產業，常面臨仲介費用、證件扣留、工時過長、薪資低落等強迫勞動問題，¹³並發生勞動剝削、性剝削甚至人口販運等情事，有違《ILO 第 C29 號公約》意旨。¹⁴
19. 勞動部雖立法禁止私立就業服務機構向移工收取仲介費用，然移工來臺就業前，仍無法避免其於來源國遭受巧立名目支付費用之情況，造成移工來臺工作前便須負擔高額的債務；又實務上移工於我國轉換工作時，遭受私立就業服務機構收取「買工費」的情形仍層出不窮；更因現行法規限制移工無法自由轉換雇主，僅於特定條件下得以轉換，¹⁵使移工處於不利處境。
20. NHRC 建議，勞動部應研議放寬移工自由轉換雇主之限制；並與移工來源國簽訂 MOU，承諾免除移工負擔招聘等費用；嚴查私立就業服務機構超收費用並將歷年裁罰紀錄列入評鑑參考；加強推廣直接聘僱模式，增加直聘中心服務量能，以降低移工受到仲介剝削的風險。

C. 改善失聯移工結構性問題

21. 依內政部統計，我國現失聯移工人數近 9 萬 4 千人，近 5 年的失聯移工人數成長幅度約 80.77%，¹⁶其中 COVID-19 疫情後因出入境管制規定，致外籍移工逾期居留及無證情形大幅增加。

¹³ NHRC《移工如何在異鄉撫育孩子》專案報告、監察院調查報告 113 社調 0007（2024 年 4 月 3 日審議通過）、114 社調 0005（2025 年 4 月 16 日審議通過）。

¹⁴《ILO 第 C29 號公約》：「本公約所稱強迫勞動定義，係指一切勞動或服務得自於某種懲罰之威脅，而非出於本人之自願者。」。

¹⁵《就業服務法》第 53 條、第 58 條及第 59 條。

¹⁶ 內政部移民署，失聯移工人數統計（2021 年 5 月至 2025 年 5 月），網址：<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8943/?alias=settledown>。

22. 監察院多次調查及相關研究指出，我國勞動力市場供需失衡，農林漁牧業及服務業缺工問題，人力需求龐大，使雇主不得已僱用非法移工，形成黑工市場。¹⁷ 對移工而言，黑工市場勞動力需求龐大且轉換較為自由，薪資亦較合法工作優渥，成為失聯移工的主要拉力，形成「非法工作賺得比合法多」的矛盾結構。¹⁸
23. 現階段政府對查緝失聯移工的懲罰性措施多採取罰鍰、遣返、禁止再入國等，但從我國失聯移工人數成長幅度顯示這些措施仍無法有效改善移工失聯情形。NHRC 建議相關部會應從移工權益保障、勞動條件優化等結構性原因改善，實質提供諮商等社會支持體系給予援助，並應審慎評估失聯移工重新取得在臺工作身分可能性。

D. 保障移工免於涉入詐騙風險

24. 我國近年詐騙案件猖獗，移工在面臨語言、文化隔閡且經濟條件低落、勞動條件惡劣且對法制觀念薄弱等多重因素，易受到詐騙風險。詐騙集團亦常以高報酬、提供食宿機票等誘因，以及同儕推薦，吸引外籍移工加入詐騙行列；近 5 年移工涉犯詐欺案件達 3,150 人，以提供人頭帳戶及擔任車手為大宗，並有逐年倍增趨勢。¹⁹ 國家報告提及為減少移工涉入詐騙風險，將加強源頭管理、跨部會橫向聯繫機制及提供合法匯兌管道等措施，²⁰ 然卻未針對勞動條件及工資水準等結構性因素進行通盤規劃。
25. NHRC 建議，相關部會應建置完善的勞動環境及法規保障，除應加強移工入境時法治教育宣導，如於 Line@ 移點通定期推播、製作實際案例文宣於移工社群，並防堵移工帳戶被收購利用及被詐騙集團吸收的犯罪風險，並加強跨部會聯合防堵機制。

¹⁷ 監察院調查報告 111 財調 0044(2023 年 11 月 22 日審議通過)、監察院電子出版品「一群在臺灣沒有身分的人 - 移工為什麼要失聯」，2023 年 12 月。

¹⁸ 監察院調查報告 112 內調 0030 (2023 年 8 月 17 日審議通過)。

¹⁹ 內政部 2025 年 3 月 7 日 NHRC 機關座談提供資料。

²⁰ 國家報告《ICESCR》執行情形第 93 點。

E. 應健全移工救濟程序保障

26. NHRC 關注現階段司法通譯制度存在人力資源不足、素質良莠不齊及待遇不均等問題，並缺乏跨機關統合性之分級分類通譯制度，影響傳譯品質。另依《就業服務法》規定，移工違反我國法令且情節重大者²¹應廢止聘僱許可，並不得續於我國工作，其效果形同剝奪移工之工作權益，且移工面臨強制遣返情事，無法提出救濟；²² 對比本國勞工於爭訟期間可進行救濟程序，保障程度顯有落差。
27. NHRC 建議政府應落實《ICESCR》第 9 號一般性意見意旨，充分提供有效且平等的救濟機會，提供完善法律扶助制度，建置跨部會專責通譯培訓體系，以維護移工基本權益。

F. 應完善境外生就學及勞動權益機制

28. 政府為推動「新南向政策」、舒緩我國勞動力人口短缺及私立學校招生營運等問題，開放我國技職學校成立「新南向產學合作國際專班」。留學代辦業者在招生過程中普遍存在不實宣傳行為，藉由免學費、提供獎學金及實習機會等名義，招收來自越南、烏干達、印尼等國家學生，從事與所學無相關的勞動工作，且未配合學生語言需求授課。多數實習及打工地點重疊且環境惡劣，規避勞動法規規範。²³
29. NHRC 發現，透過產學合作專班來臺的境外生多數在前置審核階段已背負債務，來臺後因語言障礙、缺乏經濟能力及資訊不對等，落入弱勢處境，為了維持生活費或學費，不得已接受低薪及勞力剝削的工作條件。為防止學生脫逃及加強控制，甚至發生工讀仲介公司扣留境外學生護照及居留證等情事，²⁴ 違反 ILO 及《ICESCR》公約之精神，而政府監

²¹ 監察院調查報告 109 財調 0031(2020 年 6 月 3 日審議通過)，2016 年勞動部提出「社會秩序(社會安定)」、「勞動關係」、「人身安全之危害程度」、「違法數」、「侵害法益類型」等 5 項因素作為認定「情節重大」之參考。

²² 臺北高等行政法院 109 年訴字第 427 號判決。

²³ NHRC《境外生在臺就學及勞動權益案》專案報告，2025 年 3 月 5 日。

²⁴ 公共電視新聞網，〈建國科大 19 名印尼籍學生 被逼超時工作〉，2019 年 6 月 28 日，網址：<https://news.pts.org.tw/article/435793>。

管措施亦未周全，缺乏制度性且有效的保障措施來維護境外生的受教、工作權益。

30. 依據《技術及職業教育法》第 17 條及《專科以上學校產學合作實施辦法》雖已明訂產學合作相關作業規定，惟缺乏具體明確的境外生實習權益保障條款，且相關保障規範散見於各主管機關之行政規則，法律位階不足；雖教育部已研議《專科以上學校校外實習教育法》草案送行政院審查，惟迄今未完成立法。
31. NHRC 建議，政府應儘速通過《專科以上學校校外實習教育法》草案或加強相關部會現有規範措施，建構完整法律保障體系；明確界定境外生權益及主管機關權責，並強化跨部會查訪機制，至學校課程、實習場所實地勘查，消除查察漏洞，保障境外生受教及工作權益，減少勞動剝削之風險。

肆、外籍漁工議題

ICESCR Art : 6、7

回應 2025 年 ICESCR 國家報告：96-102

A. 應儘速完成《漁撈工作公約》國內法化

32. 我國現行漁業勞動法規採「境內 / 境外」聘僱雙軌制，境外聘僱漁工無法適用《勞基法》，致其勞動條件、職業安全及社會保障顯著低於境內聘僱漁工，未能充分落實《ILO 第 188 號公約》所要求之最低工資、醫療照護、休息時間及安全衛生標準。
33. 農業部已擬具《漁撈工作公約施行法》草案並於 2024 年 12 月函報行政院審議，NHRC 建議，政府應加速推動該草案之立法程序，並盡力消除現行制度對境內與境外聘僱漁工之差別待遇，以落實漁工人權保障。

B. 應推動遠洋漁工安全與社會保障

34. 臺灣遠洋漁業安全保障機制未臻完善，整體海上作業條件未能完全符合《ILO 第 188 號公約》所規範之標準。²⁵ NHRC 發現，目前遠距醫療支援尚不普及，傷病評量表係以勾選方式詢問船員狀況，未能涵蓋所有可能病症，導致漁工在發生傷病時，難以即時獲得適切診斷與處置。²⁶ 此外，漁船救生設備實際使用率偏低，增加落海時的風險，²⁷ 多數漁船亦缺乏合格醫療人員與定期更新之醫療設備，反映當前漁業安全制度仍有強化空間。NHRC 建議，農業部應偕同衛生福利部進行跨部會協調

²⁵ 《ILO 第 188 號公約》第六章規範漁工之醫療、健康保護與社會保險，包括：漁船須攜帶適當之醫療設備及醫藥供給，並有訓練合格人員執行急救；設有醫療諮詢的通訊設備，漁民重傷病時有權被即時送岸治療；船東需為漁工實施風險評估及預防訓練，並確保漁工享有醫療照護及工傷補償等社會保險。

²⁶ 監察院調查報告 114 財調 0011(2025 年 3 月 5 日審議通過)。

²⁷ 國家運輸安全調查委員會，《春億 6 號漁船重大運輸事故調查報告》，2024 年 2 月，第 1 頁，漁工落海時未穿著救生衣，最終未能成功尋獲失蹤人員；國家運輸安全調查委員會，《永裕興 18 號延繩釣漁船重大運輸事故調查報告》，2023 年 2 月，第 32 頁，該船遭遇爆發性氣旋後 10 名船員失蹤，事後於船長室內發現 15 件救生衣，顯示本事故發生期間所有船員應該未穿救生衣。

合作，完善漁業作業環境之醫療保健及安全措施，建立標準化的醫藥品清單，且需提供漁工可以理解的說明，並確保急救人員接受充分的培訓。當漁船回港靠岸時，外籍漁工如有醫療需求，要讓其有取得醫療服務的管道。

35. 在社會保障部分，境外聘僱漁工係依《遠洋漁業條例》授權訂定的《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》規範，一旦發生事故僅能依賴商業保險。雖法律明定損害賠償責任應由雇主負擔，²⁸ 但 NHRC 發現，在現行商業保險制度下，受害漁工或其家屬難以獲得應有補償，²⁹ 保障強度與適用《勞基法》之境內聘僱漁工相較明顯不足。

36. NHRC 認為，漁業工作是危險性高的「4D」行業，³⁰ 遠洋漁工因執行職務所致傷病，應認定為職業災害。NHRC 建議政府比照家事移工，研議將遠洋漁工納入勞工職業災害保險強制投保對象，並明定雇主對漁工職業災害擔負無過失補償責任，以符合《ILO 第 188 號公約》第 38 條所規定意旨。³¹

C. 精進漁業勞動檢查

37. 我國漁業勞動檢查制度權責分散，境內與境外聘僱漁工適用不同法規，境內聘僱漁工適用《勞動檢查法》由勞動部主管，境外聘僱之遠洋漁工則依《遠洋漁業條例》第 26 條授權訂定之《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》，由農業部漁業署主責遠洋漁船勞動條件檢查。惟職業安全衛生檢查仍由勞政主管機關或其授權機構執行，造成熟悉地面工廠

²⁸ 《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》第 6 條規定，經營者應為船員投保，醫療險實支實付不得低於新臺幣三十萬元，一般身故保險金額不得低於新臺幣一百五十萬元；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。

²⁹ 公共電視新聞網，〈CNN 揭臺灣漁船涉剝削遠洋漁工 漁業署回應及事件整理一次看〉，2024 年 6 月 27 日，網址：<https://news.pts.org.tw/article/760661>。

³⁰ 辛苦困難 (Difficulty)、離家遠 (Distance)、危險高 (Danger) 及環境不佳 (Dirty) 等特性。

³¹ 《ILO 第 188 號公約》第 38 條提及，漁工出現由於職業災害或職業病而受傷，漁民應可獲得適當醫療及符合國家法規之適當補償，並得透過漁船船東責任制或強制保險、職災補償或其他方案等途徑予以保證。

環境的檢查機構可能缺乏漁船專業知識，而熟悉漁業作業的漁業署無法執行職業安全衛生檢查，形成執行落差。

38. 目前漁業勞動檢查制度仍面臨諸多挑戰，包括檢查時程與漁船航行期程不符、不同主管機關間檢查項目重疊，亦欠缺民間團體參與機制。³² 針對非我國籍的權宜船（FOC）進入我國港口之檢查，現已建立跨部會聯合機制並提升主動查察涵蓋率，但因我國尚未批准《ILO 第 188 號公約》，港口國檢查權限仍具挑戰。
39. 我國漁業勞動檢查體系分工複雜，為強化勞動檢查效能，NHRC 建議，政府應持續推動跨部會協調機制，明確釐清漁船職業安全衛生檢查的權責，並建立民間團體實質參與檢查機制，以提升檢查過程的透明度。此外，建議農業部參考《勞基法》第 80-1 條裁罰公告精神，於《遠洋漁業條例》明定勞動違規處分結果公開條款及改善追蹤情形，以強化社會監督機制。³³

D. 強化遠洋漁工通訊權保障

40. 通訊權是基本人權，³⁴ 對於遠洋漁工而言，在海上作業長期處於「離線狀態」，導致其身心極度孤立，甚至影響家庭關係及親子互動，加劇情感疏離。保障通訊權是漁工實現多項基本權利的前提，不僅有助於漁工查詢薪資是否全額支付並與親友確認，也與健康權的實現密切相關，特別是在無法即時就醫的海上環境，可透過即時視訊諮詢或緊急遠距醫療支援，有效降低延誤就醫的風險，保障漁工生命與健康。

³² NHRC《離線狀態 - 以當事人為中心的永續漁業人權》專案報告，2024 年 10 月 1 日。

³³ NHRC《離線狀態 - 以當事人為中心的永續漁業人權》專案報告，2024 年 10 月 1 日。

³⁴ 《世界人權宣言》第 19 條：「人人有權享受主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介和不論國界尋求、接受和傳遞消息和思想的自由。」《ILO 強迫勞動公約指標》，「孤立」指標段落指出：「強迫勞動受害者經常被孤立於偏遠地區，無法與外界接觸。」。

41. 目前我國遠洋漁船計有 1,005 艘，其中已配置 Wi-Fi 並分享船員使用者僅 105 艘，占約 10%。³⁵ 農業部雖補助遠洋漁船裝設 Wi-Fi，但未強制全面設置，亦無明確規範已設置船隻應對所有漁工開放使用，導致即使船上有設備，外籍漁工仍可能被限制使用，產生不平等現象。NHRC 建議農業部明文規範遠洋漁船裝設 Wi-Fi 讓漁工合理使用，並確保 Wi-Fi 資源公平分配給所有漁工，以符合《ILO 第 188 號公約》意旨。³⁶

³⁵ 監察院調查報告 114 財調 0011 (2025 年 3 月 5 日審議通過)。

³⁶ ILO《漁業工作公約》(C188) 附件 3 第 71 段規定：「船上所有漁民應能合理利用通訊設施，費用盡可能合情合理，且不超過漁船船東之全部費用。」。

伍、迫遷議題

ICESCR Art : 11

回應 2025 年 ICESCR 國家報告：231-236

A. 應強化土地開發計畫公益性與必要性評估標準及落實審查機制

42. 當都市計畫內容涉及土地徵收、區段徵收或市地重劃等可能導致住民遷移的手段時，計畫階段通常未具體說明其公益性、合理性及必要性，亦未檢討可能的替代方案。又因都市計畫一經核定，即預設日後的用地取得方式，後續即便辦理聽證、公聽會及審查，亦可能淪為形式，形同讓都市計畫的決策預先拘束土地取得階段之實質審議機制。NHRC 建議內政部應朝可量化方向研擬具體的公益性與必要性評估標準，作為都市計畫階段與後續土地取得階段的審查依據。
43. NHRC 指出，土地徵收原應為最後手段，實務上卻常被優先採用，不符《憲法》、《行政程序法》與《土地徵收條例》等所揭示的比例原則與最後手段性原則，³⁷ 內政部未嚴格把關，³⁸ 需用土地人對徵收必要性與公益性之評估不僅常被批評流於形式，亦普遍存在過度樂觀之傾向，以致常未充分考量事業推動所涉風險、財務可行性，或徵收對民眾基本權利之影響。³⁹ 雖然內政部強調已組成土地徵收審議小組，並修正「申請土地徵收注意事項」，要求詳實記載評估內容，⁴⁰ 但對如何落實綜合評估、替代方案及最後手段性原則，仍缺乏明確說明與可操作的標準。NHRC 建議，應強化需用土地人對於公益性、必要性及替代方案之說明義務，並落實內政部及其審議小組的實質審查責任。

³⁷ 《土地徵收條例》第 3-2 條規定，當需用土地人與辦事業並申請徵收土地時，應對該事業的公益性與必要性進行綜合評估與分析。

³⁸ NHRC「探究國內強制拆遷戶在適足居住權所受之影響」委託研究案，2024 年 9 月 13 日。

³⁹ 監察院調查報告 112 內調 0013(2023 年 3 月 21 日審議通過)。

⁴⁰ 內政部 2025 年 3 月 10 日 NHRC 機關座談會後補充資料。

44. 目前公辦或自辦市地重劃計畫，皆由主管機關召集相關機關及專家學者以合議方式進行，並審查開發之必要性與合理性。⁴¹ 惟實務上，地方政府審查自辦市地重劃計畫時，多以土地所有權人及面積同意比例作為主要核准依據，恐有審查標準流於形式之虞。⁴² NHRC 建議，應分別要求辦理公辦市地重劃之地方政府，或辦理自辦市地重劃之重劃會，具體說明重劃計畫的公益性與必要性，檢討並公開替代方案，同時強化內政部或地方政府實質審查責任。

B. 應完善拆遷安置制度

45. 國家報告雖提及土地徵收計畫書須載明安置計畫，⁴³ 但其規範內容僅針對因房屋被徵收致無屋可居的低收入或中低收入戶，須提出明確安置要求，未涵蓋所有受影響者，特別是非正規住居者。儘管內政部表示將納入修法研議，⁴⁴ 但具體修法內容與實施細節仍待觀察。

46. NHRC 指出現行《平均地權條例》對市地重劃並無安置規範，對小地主、租戶及非正規住居者可能造成迫遷，國家報告提到目前重劃區內得劃設社會住宅用地以安置拆遷戶，⁴⁵ 內政部亦表示已將安置措施納入修法討論，⁴⁶ 然現行法令並未明確課予政府或實施者安置義務。

47. 內政部表示，都市更新中對舊違章建築戶的安置，係由實施者與當事人協議決定，未訂具體規範，強調因地制宜與實務需求。⁴⁷ NHRC 認為，雖須保留一定彈性空間，惟缺乏明確規範與基本保障標準，恐使無產權者在協議中處於不利地位，導致安置標準不一、保障不平等。

⁴¹ 內政部 2025 年 3 月 10 日 NHRC 機關座談提供資料。

⁴² 監察院調查報告 113 內調 0053(2024 年 10 月 9 日審議通過)。

⁴³ 國家報告《ICESCR》執行情形點次 232。

⁴⁴ 內政部 2025 年 3 月 10 日 NHRC 機關座談會後補充資料。

⁴⁵ 國家報告《ICESCR》執行情形點次 231。

⁴⁶ 內政部 2025 年 3 月 10 日 NHRC 機關座談會後補充資料。

⁴⁷ 內政部 2025 年 3 月 10 日 NHRC 機關座談會後補充資料。

48. NHRC 指出，土地徵收、市地重劃及都市更新等各類土地開發行為，其法律程序與執行機制各不相同，安置規範亦存在差異，對現有居住者的土地使用權與居住權造成程度不一的影響。NHRC 建議內政部應儘速修訂相關法規，明確規定在各類土地開發過程中，對包括非正規住居者在內的所有受影響者，實施者均負有安置義務。同時，應提供多元安置方案，並充分考量生活機能、社會網絡、就業與教育機會等無形損失，及建立爭議處理機制。
49. 現行土地徵收補償限於具合法權益者，並以市價為標準，⁴⁸ 非合法建物則依地方自治條例發給拆遷救濟金或獎勵金。⁴⁹ NHRC 指出，此機制與聯合國《關於出於發展目的的遷離和搬遷問題的基本原則和準則》仍有落差。所謂補償應包含以重置成本為基準的補償、對無產權者的非土地資產損失補償、以土地為基礎的生計補償、生計恢復措施及搬遷與過渡期協助等費用。建議內政部應檢討《土地徵收條例》有關土地與建築物補償計算方式，建立更客觀、公平、合理與透明的補償機制，並納入無產權者之保障機制。⁵⁰
50. 國家報告提及目前對於國有公用與非公用不動產遭占用時的處理，主要依據《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》及《國有非公用不動產被占用處理要點》。⁵¹ 對此，NHRC 表示關切，認為上述規定僅屬行政規則，法律位階較低，且僅將安置視為行政上的輔導措施，未能充分落實適足居住權與安置義務。NHRC 建議財政部應在法律中明確規範國有財產管理機關對於非正規住居者的安置義務，納入安置計畫的訂定，透過社會調查與需求評估，針對不同住居者之經濟與居住狀況，提供差異化的安置或協助措施，以兼顧人權保障與公平性。⁵²

⁴⁸ 《土地徵收條例》第 5 條、第 30 條至第 34 條規定。

⁴⁹ 內政部 2025 年 3 月 10 日 NHRC 機關座談提供資料。

⁵⁰ NHRC「探究國內強制拆遷戶在適足居住權所受之影響」委託研究案，2024 年 9 月 13 日。

⁵¹ 國家報告《ICESCR》執行情形點次 235 及財政部 2025 年 3 月 10 日 NHRC 機關座談提供資料。

⁵² NHRC「探究國內強制拆遷戶在適足居住權所受之影響」委託研究案，2024 年 9 月 13 日。

C. 應促進正當行政程序與民眾參與及資訊透明

51. 內政部指出土地徵收程序已透過公聽會、說明會及資訊公開平台促進民眾參與，並在《土地徵收條例》修法過程考慮增訂興辦事業計畫階段辦理聽證程序。⁵³ 然而，對於不同教育程度者、家庭、婦女、經濟或資訊弱勢、非正規住居者等群體，如何確保其能有效獲取資訊並參與程序，內政部的回應仍顯不足。此類群體往往因資訊落差與程序複雜，難以有效掌握計畫內容並充分參與。NHRC 建議內政部應完善資訊公開機制，不僅限於將計畫書等文件放上網路，更應主動以多元易懂的方式傳遞資訊，滿足不同族群需求；並修法自興辦事業初始階段即建立參與機制，確保包括土地所有權人、地上權人、承租人、使用人與非正規住居者在內的所有利害關係人，皆能充分理解計畫、表達意見並獲得回應。
52. 國家報告提及公辦市地重劃計畫書核定前應舉辦座談會，核定後應辦理說明會。⁵⁴ 對此，NHRC 認為，目前公辦市地重劃不須土地所有權人或居民同意，僅就特定地區經主管機關核定即可實施，且現行機制僅於核定後公告期間允許土地所有權人書面提出異議，實質參與程度相對薄弱，且仍以書面通知與公開展示為主，傳播方式與溝通內容尚有不足。NHRC 建議，內政部應擴大資訊揭露管道，考量不同族群需求，並建立常態性、制度化的對話平台，確保包括非正規住居者在內的民眾，得以平等有效參與溝通，並於重劃計畫書核定前公開舉行聽證。⁵⁵

⁵³ 內政部 2025 年 3 月 10 日 NHRC 機關座談會後補充資料。

⁵⁴ 國家報告《ICESCR》執行情形點次 231。

⁵⁵ NHRC「探究國內強制拆遷戶在適足居住權所受之影響」委託研究案，2024 年 9 月 13 日。另此處所稱『聽證』，係指依《行政程序法》第 54 條以下所規範之程序，其性質不同於公聽會，具備正當程序保障功能。

53. 國家報告提及重建案如以協議合建方式辦理，並無迫遷問題。⁵⁶ NHRC 認為，依《都市更新條例》第 44 條，協議合建係以多數決為前提，仍可能造成迫遷。⁵⁷ NHRC 強調應更重視少數所有權人及其他利害關係人的權益，建議內政部應研擬完善機制，確保所有權人在充分知情和自願下參與都市更新，而非僅以同意比例作為依據。
54. 國家報告提及《都市更新條例》已明定實施者在拆遷前應本於真誠磋商精神協調。⁵⁸ NHRC 指出，當都市更新涉及拆遷與安置時，應及早展開真誠協商，優先討論替代方案，讓所有受影響者能共同參與，而非僅在代為拆除或遷移前，才協調相關細節。NHRC 建議，真誠磋商及替代方案討論應提前進行，以促進更實質的參與與保障。⁵⁹
55. 內政部訂定《內政部舉行聽證作業要點》⁶⁰，作為強化利害關係人參與的一項制度性措施。然 NHRC 發現該作業要點對「依職權啟動聽證」訂有具體情境與應考量因素，仍保留高度裁量空間，可能導致適用標準不一致，降低程序的可預測性與參與普遍性。又自 2016 年該作業要點發布以來，僅有 2 件土地徵收案件先於都市計畫審議階段舉行聽證。⁶¹ NHRC 認為，從程序保障與參與權實踐角度，內政部啟動聽證之立場過於保守。因此，建議內政部檢視並明訂「依職權啟動聽證」的具體明確且客觀的標準，以縮減裁量空間的不確定性，提升正當法律程序保障。

⁵⁶ 國家報告《ICESCR》執行情形點次 234。

⁵⁷ 《都市更新條例》第 44 條規定：「……以協議合建方式實施都市更新事業，未能依前條第一項取得全體土地及合法建築物所有權人同意者，得經更新單元範圍內私有土地總面積及私有合法建築物總樓地板面積均超過五分之四之同意，就達成合建協議部分，以協議合建方式實施之。對於不願參與協議合建之土地及合法建築物，以權利變換方式實施之。」。

⁵⁸ 國家報告《ICESCR》執行情形點次 234。

⁵⁹ NHRC「探究國內強制拆遷戶在適足居住權所受之影響」委託研究案，2024 年 9 月 13 日。

⁶⁰ 國家報告《ICESCR》執行情形點次 236。

⁶¹ 內政部就桃園航空城區段徵收開發案及新竹公道三道路開闢工程，係先於該部都市計畫委員會審議階段即舉辦聽證。

56. 內政部表示，現行土地徵收、都市更新及市地重劃相關規範，已設有公聽會或聽證程序，並指出參與對象中的「利害關係人」包含非正規住居者。⁶² 然 NHRC 認為，現行法制對「利害關係人」的定義及其可參與的程序，特別是具法律效力的聽證程序與後續救濟機制，仍有明顯不足，導致實際受影響者，特別是無合法權益證明者，如承租人或非正規住居者，可能未被納入保障範圍，與國際人權標準強調「所有受影響者均應享有程序保障」的原則有所落差。NHRC 建議內政部應全面檢視並修正相關法規，使「利害關係人」的定義更為明確且具包容性，涵蓋所有可能受影響之個人與群體，不論其是否擁有土地或建物的合法所有權，並明文保障該等人員享有被通知、參與程序及表達意見之權利。

D. 應避免以私法關係規避公法義務

57. 目前財政部對於國有財產遭占用的處理，主要依《民法》提起訴訟，要求非正規住居者拆屋還地並返還不當得利，例如臺北華光社區即為一例。⁶³ NHRC 認為，單純依據《民法》上的所有物返還請求權與不當得利請求權提起訴訟，未充分評估涉案住居者之居住權保障問題，妥適性應審慎評估。⁶⁴ 國家作為公權力主體，對人民的居住權負有積極保障義務，相關爭議不應僅視為私權糾紛。再如瑠公圳案，臺北市瑠公農田水利會⁶⁵ 作為公法人，於處理基於其為公法人地位之公有財產時，未先排除占用就以現況標售給私人，導致原住戶面臨私人提出的拆屋還地訴訟。⁶⁶ NHRC 建議政府應透過立法，促進《ICESCR》第 11 條第 1 項規定在國內的法律效力，並建立適當程序，確保受影響者享有正當程序、真誠磋商機會與即時有效救濟。

⁶² 內政部 2025 年 3 月 10 日 NHRC 機關座談會後補充資料。

⁶³ 監察院調查報告 102 財調 0135(2013 年 11 月 6 日審議通過)。

⁶⁴ NHRC「探究國內強制拆遷戶在適足居住權所受之影響」委託研究案，2024 年 9 月 13 日。

⁶⁵ 現改制為農業部農田水利署瑠公管理處。

⁶⁶ 監察院調查報告 110 財調 0013(2021 年 7 月 7 日審議通過)。

58. 我國土地制度中，本應以公法方式實現之公共目的，如公共設施用地取得及土地再分配，其中部分卻轉由私人以私法關係運作，缺乏正當行政程序、資訊透明、或弱勢保障等應有的公法義務與人權保障。⁶⁷ NHRC 指出，市地重劃作為地方政府實施都市計畫以取得公共設施用地的重要手段，性質上應屬公法上的行政行為。然依《平均地權條例》第 58 條及《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》規定，為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理市地重劃，使市地重劃制度轉化為以私法契約與民間組織決議主導之私經濟行政模式，導致原屬於公權力行使範疇的土地重劃，實際上遁於私法程序，造成重劃會與地主間權力嚴重不對等，常導致少數不同意參與者在缺乏實質協商保障下，被迫交付土地或面臨拆除改良物之訴訟，可能構成間接迫遷。NHRC 建議內政部應強化地方政府在自辦市地重劃過程之管理與監督責任，確保程序合法正當，並保障受影響者的基本人權。

E. 應建立土地開發之系統性資料蒐集與評估機制

59. NHRC 指出，相關部會目前在土地徵收、都市更新、市地重劃及國有不動產占用等政策執行層面，缺乏系統性統計與資訊揭露機制。⁶⁸ 尤其忽略非正規住居者之人數統計與權益時，將可能導致制度性排除與迫遷。NHRC 強調，唯有建立資訊充足與制度透明的基礎上，適足居住權才能真正落實，並有效防止執行過程所可能產生的系統性人權侵害。建議相關部會應統計與盤點因政策執行所需遷移的案件、實際受影響之人為何，以及其數量，並區分其身分類型，例如建物或土地所有權人、承租人及非正規住居者等，以確保安置政策與補償措施貼近現實，落實人權保障。

⁶⁷ 監察院調查報告 113 內調 0053(2024 年 10 月 9 日審議通過)。

⁶⁸ 內政部及財政部 2025 年 3 月 10 日 NHRC 機關座談會後補充資料。

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

[illegible]

國家人權委員會第四次國家報告之獨立評估意見 《經濟社會文化權利國際公約》

2025 年 8 月 26 日國家人權委員會第一屆第 68 次委員會議決議通過

編著：國家人權委員會

地址：臺北市中正區忠孝東路 1 段 2 號

電話：(02)2341-3183

網址：<https://nhrc.cy.gov.tw>

