



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

**國家人權委員會對於兩公約（ICCPR &  
ICESCR）第四次國家報告問題清單之平行回復**

**國家人權委員會  
2026年2月**



## 目錄

第一章：經濟社會文化權利國際公約 (ICESCR).....	1
一、點次 6：國家人權委員會(第 1 條至第 5 條).....	1
二、點次 7：原住民族(第 1 條至第 2 條).....	11
三、點次 44：文化生活(第 15 條).....	14
第二章：公民與政治權利國際公約 (ICCPR).....	17
一、點次 9.....	17
二、點次 38.....	19
三、點次 63.....	21
四、點次 70-71.....	24
五、點次 79-80.....	27



## 第一章：經濟社會文化權利國際公約 (ICESCR)

### 一、點次 6：國家人權委員會(第 1 條至第 5 條)

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
6	<p>National Human Rights Commission (Arts. 1-5)</p> <p>6.While recognizing the 2022 Review Committee’s recommendation on the National Human Rights Commission (General Issues, para. 12) and the NHRC’s detailed explanation on its implementation of the recommendation, the civil society organisations, in particular Amnesty International (Section 3, paras 3.1 to 3.4) and Covenants Watch (Section II, para 3 &amp; responses to COR points 12, 53, 66, paras 63-66) raise concerns about limited effectiveness of the NHRC, which are attributed to: (1) Significant cuts in NHRC budget; (2) Absence of empowering legislation and enforcement powers; and (3) Lack of legally guaranteed independence within the Control Yuan. Under these circumstances, please provide information to the following:</p> <p>(a)Please provide examples of when the Executive Yuan has</p>	<p>在肯認 2022 年國際審查委員會就國家人權委員會所提出之建議(一般議題，第 12 點)，以及人權會對該建議執行情形所作之詳細說明同時，公民社會組織，特別是國際特赦組織(第 3 節第 3.1 至 3.4 點)與人權公約施行監督聯盟(第 II 節第 3 點，以及對結論性意見與建議第 12、53、66 點之回應，參見報告第 63 點至第 66 點)，對人權會效能受限表達關切，並將其歸因於以下因素：(1)人權會預算遭大幅刪減；(2)欠缺授權立法及執法權限；以及(3)在監察院體制內未具備法律上所保障之獨立性。在此狀況下，請就下列事項提供資訊：</p> <p>(a)請提供行政院曾依據人權會建議而採取行動之事例；</p> <p>(b)對人權會預算作出如此大幅刪減之理由？</p>

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
	<p>acted on the recommendations of the NHRC;</p> <p>(b)What was the justification for so severely cutting the budget of the NHRC?</p> <p>(c)Please provide information on the absence of enabling legislation to strengthen the mandate of the NHRC by guaranteeing its independence within the Control Yuan and specifying its powers to deal with serious systemic human rights violations as well as effectively promote human rights across all sectors of society.</p>	<p>(c)請針對缺乏相關配套立法以強化人權會職權之情形提供資訊。該類立法應旨在保障人權會於監察院內部之獨立性，並明確規範其處理嚴重系統性人權侵害之權限，以及如何有效在社會各界推動人權。</p>

**NHRC 回應：**

**(一) 行政院採行國家人權委員會(NHRC)建議之具體案例彙整如下：**

項次	NHRC 提出意見之案例	行政院採行之具體內容
1	《桃園市空服員職業工會申訴多數國籍航空公司針對女性空服員之服儀規範似涉性別歧視等情案》調查報告	<p>NHRC 2024 年 8 月公布調查報告促成：</p> <p>(1)2024 年 9 月至 2025 年 4 月國籍航空公司間陸續修訂服儀規範、開放褲裝選項。</p> <p>(2)2025 年 4 月勞動部函頒空服員服儀規範應行注意事項，要求雇主對於</p>

項次	NHRC 提出意見之案例	行政院採行之具體內容
		<p>服儀規範，應避免針對特定性別增加其他性別空服員所無之規定，並呼籲雇主訂定服儀規範，宜與工會協商等。</p> <p>(3)2025 年 9 月行政院性別平等會決議，勞動部應促進各行業服儀規範以符合性別平等，並列入該部 2026-2029 性別平等推動計畫。</p>
2	《後備軍人因宗教信仰拒絕教育召集遭判處刑罰案》調查報告	國防部採納 NHRC 建議，研擬訂定「後備軍人因宗教信仰申請教育召集非軍事戰鬥訓練作業指導」，並參照現行役男宗教因素替代役審查機制，初步建置申請要件、程序及審認機制，積極回應 NHRC 調查報告。
3	《校園及安置機構兒少性侵害系統性訪查》專案報告	鑑於未成年性侵害犯罪被害人於案發時因身心發展尚未成熟，無法充分理解法律上之權利，故追訴權時效應有特別規定，行政院通過《刑法》及《刑法施行法》部分條文修正草案，於《刑法》修正草案明定於被害人



項次	NHRC 提出意見之案例	行政院採行之具體內容
		滿 20 歲以前不算入追訴權期間，並配合修正《刑法施行法》，就追訴權時效已進行而未完成之情形，亦適用新法規定，以充分保障未成年性侵害犯罪被害人。
4	《林水泉》案調查報告	調查報告公布後，立法院於 2022 年增訂促進轉型正義條例第 6 條之 1 規定；法務部依修正新法受理林水泉先生申請案件，並於 2023 年審議通過戒嚴時期第一件「行政不法」平復案，由法務部公告，另移請權責機關塗銷林水泉先生之前科記錄。
5	《國家人權委員會「通案統整監察院歷年調查國家不法行為所致相關權利損害之案」》專案報告	NHRC 於 2023 年公布調查報告後，行政院後續作為： (1) 教育部為此盤點全國 815 名具教職及學生身分政治受難者，涵蓋國小至大專校院各級學校，其中教職人員 560 人、學生 255 人，以國立臺灣大學 76 人最多。教育部並參酌 NHRC 報告意見及相關案例，於



項次	NHRC 提出意見之案例	行政院採行之具體內容
		<p>2025 年 9 月 23 日訂定《威權統治時期國家不法行為之具教職及學生身分被害者名譽回復處理原則》，納入「國家轉型正義教育行動綱領（2023 年至 2026 年）」，結合轉型正義教育推動。</p> <p>(2) 國家發展委員會、法務部完成《政治檔案條例部分條文》修正草案及《國家機密保護法》部分條文修正草案，並經立法院審議通過；促進修法公開及加速解密政治及國家安全相關檔案，並「刪除永久保密規定」，原已移轉而以國安或對外關係為由限制應用之 20,486 案又 416 件政治檔案，均已開放應用。</p> <p>(3) 鹿窟事件及泰源事件各 6 名當事人經調查後，部分已獲行政不法或司法不法之平復或</p>

項次	NHRC 提出意見之案例	行政院採行之具體內容
		<p>賠償金。另鹿窟事件有部分個案由法務部自動啟動調查。</p>
6	<p>《移工如何在異鄉撫育孩子》專案報告</p>	<p>行政院針對 NHRC 建議有關如何保障在臺隨失聯移工父母隱匿的有依兒少基本權益，分從「全民健康保險」、「兒童常規疫苗」、「0-2歲托育資源及補助」及「2-6歲學前教育就學權益」等四項需求面向，研擬相關配套措施，以降低失聯移工因擔憂遭查緝而不敢求助之風險。</p> <p>其中內政部於 2025 年 4 月 8 日修正發布「逾期停居留外來人口之兒童及少年隨其父或母在臺隱匿期間由非政府組織協助申請配賦統一證號送件須知」，由非政府組織及地方社政單位協助申請配賦統一證號。另衛生福利部於 2025 年 5 月 5 日函訂「衛生福利部父或母為失聯外籍移工之兒童及少年相關醫療及福利補助指引」，作為地方政府</p>

項次	NHRC 提出意見之案例	行政院採行之具體內容
		辦理隨失聯移工父母隱匿之有依兒少生活扶助及醫療補助之參考依據。
7	《身心障礙受刑人權益》專案報告	<p>法務部對於 NHRC 報告建議，採納如下：</p> <p>(1) 於 2025 年實施「法務部矯正署所屬矯正機關補助經濟不利處境者及經濟狀況欠佳收容人實物或現金專案計畫」，編列經費提供弱勢受刑人實物及現金補助。</p> <p>(2) 促使法務部簡化受刑人身心障礙證明的申請及重新鑑定程序。</p> <p>(3) 促使法務部核定「法務部矯正署所屬矯正機關收容人樂齡健康照護計畫」，強化監所內對於身心障礙、高齡受刑人之長照工作。</p>
8	《如何解決嚴重情緒行為心智障礙者支持體系問題》專案報告	行政院針對 NHRC 建議，允諾將於《身心障礙者服務人員資格訓練及管理辦法》修法時，將行為輔導員資格及條件，納入研議；另於培訓

項次	NHRC 提出意見之案例	行政院採行之具體內容
		課程已針對身心障礙服務體系、長照服務體系及社區網絡相關人員規劃辦理；並透過工作會議機制持續討論中介機構之成效評估指標及一致性收、結案標準。
9	《身心障礙者合理調整參考指引》	<p>(1) NHRC 於 2023 年發布「身心障礙者合理調整參考指引」，並函送各行政機關參考，建議政府機關根據各自權責發展合理調整指引。</p> <p>(2) 行政機關陸續本權責發布合理調整相關指引，如：勞動部勞動力發展署編製「身心障礙者就業服務合理調整指引手冊」、衛生福利部訂定「各機關研訂合理調整指引之原則」、行政院人事行政總處訂定「行政院與所屬中央及地方各機關身心障礙公務人員申請合理調整人事案件受理與執行注意事項」、勞動部訂定「身心障礙者</p>

項次	NHRC 提出意見之案例	行政院採行之具體內容
		職場合理調整行政指導」。
10	《境外生在臺就學及勞動權益案》專案報告	針對 NHRC 建議，教育部就「專科以上學校校外實習教育法」草案之立法作業，與勞動部進行跨部會研議；內政部移民署將「境外生議題」納入中、英文版之「反剝削行動計畫」且每半年追蹤部會執行成效，並透過 AIT 辦公室窗口與美方代表就防制人口販運相關議題密切交流。
11	《海上人權路》專案報告	行政院加速擬定「漁業與人權行動計畫」。
12	《離線狀態》專案報告	NHRC 報告所提 9 項建議 6 項已納入行政院「漁業與人權行動計畫」更新版草案續辦，2 項適時研議。
13	《CRC》第二次國家報告獨立評估意見提出《民法》保有父母得以懲戒子女之規定建議	法務部參採 NHRC 所提出之獨立評估意見內容，於 2023 年擬具《民法》第 1085 條修正草案，於修法說明，修訂該條文明定「不得對子女為身心暴力行為」。
14	《身心障礙者權益保障法》法案意見與建議	行政院於修正草案納入自立生活支持服務；新增合理

項次	NHRC 提出意見之案例	行政院採行之具體內容
		調整申訴管道及相關罰則； 明定曾犯家庭暴力罪經緩 起訴處分或有罪判決確定 者，不得擔任身心障礙福利 機構之院長(主任)等內容。

- (二) 依監察院國家人權委員會組織法第 1 條規定，監察院設國家人權委員會，NHRC 年度預算編列於監察院單位預算內。立法院於審議 114 年度中央政府總預算案時，以大幅削減政府預算方式阻礙法定機關正常運作及履行其法定職權，致 NHRC 業務推動之相關預算遭刪減 96.93%，違反《巴黎原則》關於國家人權機構財政獨立性及職權穩定性原則。
- (三) 涉及監察院國家人權委員會職權行使之監察法部分條文修正草案(人權專章)，監察院於 2021 年 10 月 12 日函送立法院審議；2022 年 5 月 26 日立法院第 10 屆第 5 會期司法及法制委員會第 22 次全體委員會議審查完竣，交黨團協商；惟未能於第 10 屆立法委員任期完成三讀。第 11 屆立法委員於 2024 年 2 月 1 日就職後，監察院於 2024 年 7 月 15 日再次將監察法部分條文修正草案(人權專章)函送立法院審議，業經 2024 年 9 月 20 日立法院會議一讀，交付司法及法制委員會審查中。

## 二、 點次 7：原住民族(第 1 條至第 2 條)

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
7	With reference to the <i>Pingpu Indigenous Peoples Status Act</i> , please clarify why the <i>Pingpu</i> peoples were recognized separately from other Indigenous groups by adopting a new law instead of amending the existing one, and how the Government will ensure they enjoy equal economic, social and cultural rights, including land rights, political participation and self-governance. Is additional legislation planned to align their rights with those of other recognized Indigenous peoples and to prevent the creation of a legal hierarchy among Indigenous groups?	關於《平埔原住民族群身分法》，請釐清政府為何選擇非以透過修正既有法制，而是制定新法以分開承認平埔原住民族身分；並請說明政府將如何確保其得以平等享有經濟、社會及文化權利，包括土地權利、政治參與及自治權。是否規劃進一步立法，以使其權利與其他已獲承認之原住民族相符，並避免在原住民族之間形成法律位階 (legal hierarchy)？

### NHRC 回應：

關於《平埔原住民族群身分法》，行政院於 2025 年 5 月提出草案，經同年 10 月 17 日立法院三讀通過。惟 NHRC 早於立法過程中即提出意見，惟未獲立法採納。NHRC 基於保障原住民族自我認同與自決權之職責，重申以下立場：

#### 一、 國際人權標準之檢視

原住民族身分之承認與權利回復，必須遵循以下國際規範，不應因國內立法技術而妥協：

### (一) 自決權與身分認同

依據《ICCPR》第 1 條與《聯合國原住民族權利宣言》(UNDRIP) 第 9、18、33 條，原住民族享有自我認同權與自決權。正名與法定身分之承認，係集體自決權實現之前提。若國家對此權利設限，必須具備「合理且客觀之理由」。

### (二) 反歧視與自我識別

《ICERD》第 8 號一般性建議明確指出，除有相反理由外，身分證明應以個人之自我識別為根據；第 21 號一般性建議亦強調國家應尊重族群自主分類。

### (三) 國際審查結論

2022 年《兩公約》第三次國家報告國際審查結論性意見第 38 點次亦重申，原住民族有權按其傳統習俗決定歸屬，此為不可剝奪之權利。

## 二、對現行立法模式之檢視

儘管《平埔原住民族群身分法》之制定旨在回應憲法法庭 111 年憲判字第 17 號判決，但 NHRC 認為其最終立法結果在制度設計上仍有以下落差：

### (一) 限縮原住民族定義，未符憲法判決精神

憲判字第 17 號判決明揭，「原住民族」應包括「既存於臺灣之所有臺灣南島語系民族」，凡具文化特徵、族群認同及歷史記載者皆屬之。然而，《平埔原住民族群身分法》採用「平埔原住民族群」之創設性名詞，將開放性之憲法定義限縮為特定群體。此種分類不僅缺乏包容性，更可能排除其他具備條件但未列入法律定義之民族。若未來其他南島語系民族提出申請，國家是否須不斷另立專法？此立法模式顯然缺乏制度一致性。

## (二) 形成法律位階與權利差別待遇

NHRC 於該法案草案階段即指出，制度設計未全面符合 UNDRIP 標準，特別是在自我認同及平等保障面向。現行法雖確認身分，卻將核心權利（如參政、土地、自治）留待後續三年內另行修法，恐造成平埔原住民族與現有法定原住民族在權利享有上的顯著落差。

## 三、結語與建議

NHRC 肯定立法機關回應憲法判決之努力，但現行制度設計與國際人權標準仍有距離。政治現實與政策推動之挑戰，人權原則不應因此讓步。NHRC 將持續監督政府在後續三年的法制化過程中，是否能避免重演《原住民身分法》之爭議，確保配套修法能真正落實「身分與權利之實質平等」，以維護族群正義與社會整合之正當性。

### 三、 點次 44：文化生活(第 15 條)

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
44	Please provide information on measures taken to safeguard traditional Indigenous practices and to ensure that laws such as the <i>Wildlife Conservation Act</i> and the <i>Controlling Guns, Ammunition and Knives Act</i> do not leave Indigenous peoples vulnerable to sanctions when hunting, farming or performing ceremonies.	請提供資訊說明關於維護原住民族傳統習俗之措施，及如何確保《野生動物保育法》致使原住民族在狩獵、耕種或舉行儀式時，因相關行為而面臨受罰的風險。

#### NHRC 回應：

NHRC 肯定農業部林業及自然保育署，針對《ICESCR》獨立評估意見中未能及時反映最新修法進度部分提供最新資訊。以下就法律制度進展進一步分析：

#### 一、最新法規進展

- (一) 2025 年 2 月 18 日公布修正的《野生動物保育法》(下稱《野保法》)，明確將原住民族基於「非營利自用」之獵捕行為，由刑罰轉化為行政罰。此舉符合國際人權公約中「罪刑法定」及「比例原則」之精神，降低對原住民族文化實踐之過度干預。
- (二) 臺灣屏東地方法院 112 年度原訴字第 20 號刑事判決，對於被告等人因獵捕受高度保護的臺灣黑熊而遭起訴。法官直接引用新法，認定其目的符合「非營利自用」之要件。即使涉及保育類動物，法院仍依據新法精神，認定此類行為不構成刑事犯罪，故判決被告違

反《野保法》部分無罪，但此判決亦引起社會議論。

(三) NHRC 先前於《ICESCR》獨立評估意見中，對於族人實踐狩獵文化時仍面臨「刑責風險」的評估，未能完全反映《野保法》修法對於明確除罪化的最新進展，特此補充說明，並持續關注其行政執行之落實。

## 二、實務潛在風險

儘管法律已朝向除罪化邁進，但 NHRC 仍觀察到，關於「文化」的定義權仍是實務上的挑戰。以屏東獵殺黑熊案為例，即便一審法院認定其符合「非營利自用」，但檢方若因行為模式不符主流社會預期（如戲謔或殘忍）而提起上訴，主張其「非屬傳統文化」，將使「文化上合宜」的舉證責任加諸於原住民族被告身上，使其在法庭上仍處於結構性弱勢。

## 三、結論與建議

NHRC 肯認《野保法》的修正回應「非營利自用」狩獵應予除罪化的訴求，解除長期以來籠罩在原住民族的刑罰陰影。然而，此一立法進展也將人權保障的焦點，從法律條文的明確性，轉移至司法實踐中更為複雜的文化詮釋權力議題。法律的良善立意，仍需司法系統在文化敏感度上與時俱進，並在制度銜接期內提供原住民族充分的支持與輔導。為此，NHRC 提出以下建議：

### (一) 持續監測司法實踐

建議政府應持續監測《野保法》修法後的實施狀況，特別是檢察機關與各級法院在偵審中，對於「文化」與「非營利自用」的詮釋，以確保法律適用不致偏離保障文化權的初衷。



## (二) 深化跨文化對話

應加強司法、執法機關與原住民族社群之間的對話與交流，建立互信基礎，並將原住民族的文化觀點與禁忌納入執法與司法判斷的參考，以弭平法律與文化實踐之間的落差。

## 第二章：公民與政治權利國際公約 (ICCPR)

### 一、 點次 9

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
9	What systems exist to collect sex-disaggregated data across ICCPR-protected domains, including policing, detention, political participation, freedom of expression cases, and access to remedies?	對於《公政公約》所保障之各領域，現行有哪些制度用以蒐集按性別區分資料 (sex-disaggregated data)，包括警務、羈押、政治參與、表現自由案件及救濟管道之近用？

### NHRC 回應：

經檢視司法院「113 年度國民參與審判制度成效評估報告」<sup>1</sup>，NHRC 認為報告內在國民法官選任上，具身心障礙者身分的比例偏低。然而司法院認為選任比例偏低的原因，係因依據《國民法官法》第 16 條第 1 項第 4 款及第 5 款除名者有 506 人次<sup>2</sup>，其中即可能包含具身心障礙身分者；並認為該年度國民法官、備位國民法官中，具身心障礙身分之比率偏低是為法所容許，旨在保障國民不因履行參與審判義務而影響其身心健康，以兼衡國民正當法律感情之反映及國民參與審判之心理、身體上負擔。<sup>3</sup>

NHRC 認為司法院應進一步分析瞭解國民法官選任中具身心障礙者身分比例偏低的原因，係因身心障礙者個人因素無法負擔國民法官的職務，還是因為現行制度在無障礙設施設計或合理調整安排等相關支持服務，無法符合身心障礙者

<sup>1</sup> 司法院(2025)。113 年度國民參與審判制度成效評估報告，網址：<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-2335-1463079-3ea0a-5.html>。

<sup>2</sup> 依《國民法官法》條第 1 項第 4 款(有重大疾病、傷害、生理或心理因素致執行國民法官、備位國民法官職務顯有困難)除名者有 303 人次，依同條第 1 項第 5 款(執行國民法官、備位國民法官職務有嚴重影響其身心健康之虞者)除名者有 203 人次。

<sup>3</sup> 司法院(2025)。113 年度國民參與審判制度成效評估報告，頁 33-34。

之需求，而須有更為精進的作法。抑或是在選任國民法官過程中，是否存有「以保護之名實施排除（Exclusion in the name of protection）」的疑慮。因應國民法官制度第 2 階段上路，NHRC 建議司法院徵詢身心障礙者及其代表團體之意見，重新檢視司法院於 2024 年 9 月發布之《身心障礙者近用司法指引》第四章第三節「身心障礙者擔任國民法官的司法協助」各項內容並予以修訂；另擇要納入 2026 年 1 月發布之「法院辦理國民法官行政業務參考手冊」，俾利全國各地方法院辦理國民法官業務，確實落實《ICCPR》第 3 條及《CRPD》第 5 條、第 12 條、第 13 條與第 29 條。

## 二、點次 38

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
38	Prison Watch also states that the “Taiwanese legislature and executive branch are currently advancing legislation that would establish life imprisonment without the possibility of parole”. Is this correct? If so, could you please explain how you would reconcile this retrogressive legislation with Taiwan’s obligation under the ICCPR, above all Articles 7 and 10?	監所關注小組(Prison Watch)亦指出,「臺灣立法及行政部門正積極推動無期徒刑不得假釋的終身監禁制度立法」。此一說法是否屬實?若是,能否解釋政府如何使此一具倒退性之立法方向,與臺灣於《公民與政治權利國際公約》下所負之義務保持一致,尤其是第7條及第10條?

### NHRC 回應：

針對行政院通過《刑法》部分條文修正草案，擬增訂重大犯罪「終身監禁不得假釋」之規定，國家人權委員會於2025年1月16日公布意見書指出，<sup>1</sup>相關修法雖為回應民眾對社會安全的高度關切，但是如果用立法方式永久排除任何個別化審查的可能，恐逾越憲法及國際人權標準所容許的界線，有必要審慎考量。

本次修法較現行法律更為嚴峻，主要是為因應「113年憲判字第8號判決」，以回應臺灣民眾對於社會安全之高度關切，就其修法所欲追求之目的。國際人權標準並未要求國家必須讓受刑人當然獲得假釋，而是要求建立一套具正當程

<sup>1</sup> 國家人權委員會（2025年1月16日）。人權會就「終身監禁不得假釋」草案公布意見書。  
。網址：[https://nhrc.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=9772&sms=12362&s=7590](https://nhrc.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=9772&sms=12362&s=7590)。



序、專業性及個別化評估的審查機制，以判斷繼續監禁是否仍具有必要的刑罰目的。如終身監禁「永久排除假釋」，使受刑人終其一生均無任何接受審查、重新評估其矯正成效與危險性的可能，將使監獄之教化與復歸功能形同虛設，亦恐構成不人道或有辱人格的風險。

此外，針對這次的立法理由中援引英國制度作為比較，英國雖有「終身監禁命令」之設計，惟其制度核心仍在於由法院於個案中裁定「最低服刑期間」，並於期滿後啟動獨立且專業的假釋審查程序，以評估是否仍有繼續拘禁之必要。我國此次修法草案未納入「最低服刑期間」與相關審查機制之設計，與其所引介之外國法制精神存在落差。

人權會重申，臺灣已將多項核心國際人權公約國內法化，相關規範亦為我國法院實務所廣泛參採。行政與立法部門宜參考各國法制與獄政實務經驗，研議更為層級化、責刑相符的刑罰設計，以在維護社會安全之同時，確保我國刑事法制不背離人權保障的核心價值。

對此議題，立法院於 2026 年 3 月 13 日三讀修正通過行政院函送之《刑法》部分條文修正草案，並經總統公布。針對原草案第 77 條「終身監禁不得假釋」等相關條文，本次未修正，維持現行條文，併予說明。

### 三、點次 63

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
63	<p>Para. 150 of the <i>Fourth ICCPR Report</i> references the judgment of the Supreme Administrative Court of September 2023 and several other court rulings in 2024 which address gender classification without the requirement of compulsory gender affirmation surgery. Can you confirm whether, as a matter of statutory law, this requirement has now been abandoned and whether the new practice of the courts, which appears to eschew this requirement, has been or is being harmonized across all levels of jurisdiction since the aforementioned 2023 ruling?</p>	<p>《公政公約第四次國家報告》第 150 點 9 援引 2023 年 9 月最高行政法院之判決，以及 2024 年多件相關裁定，涉及在未強制要求性別確認手術 (gender affirmation surgery) 之前提下進行性別登記。能否確認：以成文法層次而言，是否已放棄強制性別確認手術之要求？此外，法院目前之新實務作法似已不再採用該項要求，自 2023 年前述判決以來，此新實務作法是否已在或正在各級審判機關中獲得統一適用？</p>

#### NHRC 回應：

我國關於性別變更登記之規定，經查《戶籍法》及〈戶籍法施行細則〉僅規範人民申請身分變更登記時需附證明，並無要求人民必須摘除原性器官之規定；且我國迄今從未有規範性別變更的相關法律。在無法律依據下，內政部僅以民國 97 年 11 月 3 日內授中戶字第 0970066240 號令<sup>1</sup>（下稱內

<sup>1</sup> 內政部民國 97 年 11 月 3 日內授中戶字第 0970066240 號令：有關戶政機關受理性別變更登記之認定要件，重新規定如下，自即日生效：一、申請女變男之變性者，須持經 2 位精神科專科醫師評估鑑定之診斷書及合格醫療機構開具已摘除女性性器官，包括乳房、子宮、卵巢之手術完成診斷書。二、申請男變女之變性者，須持經 2 位精神科專科醫師評估鑑定之診斷書及合格醫療機構開具已摘除男性性器官，包括陰莖及睪丸之手術完成診斷書。

政部 97 年 11 月 3 日令)，要求申請人必須提出「2 位精神科專科醫師評估鑑定之診斷書」及「合格醫療機構開具已摘除『女性性器官，包括乳房、子宮、卵巢（女變男）；或男性性器官，包括陰莖及睪丸（男變女）』手術完成診斷書」（即俗稱變性手術，或稱性別肯認手術、性別重置手術），作為現行戶政機關受理性別變更登記以完成變性手術之要件。

然上述規定，導致民眾提起多件行政訴訟。<sup>2</sup>縱然現行我國行政法院已形成穩定之實務見解，多認為性別變更登記涉及憲法保障之人性尊嚴、人格權、性別自主決定權、健康權、隱私權等基本權利，而內政部 97 年 11 月 3 日令顯有違反法律保留原則、比例原則，難以作為駁回申請人變更申請之法源依據外；亦多以申請人提出明確足以證明因生理性徵與自己認同性別不符，而有性別不安、焦慮等性別歸屬困惑之情形存在，肯認申請人為落實正確的性別歸屬，自可行使其性別變更登記請求權，無須就已施行變性手術提出相關證明。

NHRC 認為依據《兩公約》第 2 次國家報告國際審查結論性意見與建議第 72 點<sup>3</sup>、第 3 次國家報告國際審查結論性意見與建議第 86 點<sup>4</sup>及《CEDAW》第 2 次國家報告審查委員會總結意見與建議第 34 點<sup>5</sup>均已指出性別認同為基本人權，

2 內政部所提供數起戶政機關敗訴之行政訴訟判決：110 年 9 月 23 日臺北高等行政法院 109 年度訴字第 275 號判決、113 年 5 月 30 日臺北高等行政法院 111 年度訴字第 1469 號判決、113 年 7 月 11 日臺北高等行政法院判決 111 年度訴字第 236 號判決、113 年 7 月 17 日高雄高等行政法院 112 年度訴更一字第 28 號判決、113 年 8 月 26 日臺北高等行政法院 110 年度訴字第 522 號判決、113 年 9 月 25 日高雄高等行政法院 113 年度訴字第 155 號判決、113 年 8 月 15 日臺北高等行政法院 112 年度訴字第 1067 號判決、114 年 6 月 19 日臺北高等行政法院 113 年度訴字第 1213 號判決。

3 審查委員會樂見政府所採取的各種措施以對抗同性戀恐懼，並提升對於多元性別的認識。然而，在跨性別者方面，委員會建議政府以法律明文承認跨性別者自由選擇的性別認同，不受非必要的限制。

4 審查委員會關切地獲悉，要求進行強制性的性別確認手術已成為變性的先決條件。此一做法應立即廢除。

5 審查委員會關切 2008 年行政命令規範之變性程序和要求，尤其是其中符合變更性別登記資格前需由外科手術切除生殖器官。進一步並關切到缺乏對跨性別者的統計數據，以及推動立法改革的速度。審查委員會建議政府採取衛福部在 2013 年 12 月 9 日會議的意見，會中承認『性別認同是基本人權，且無必要強迫或要求摘除生殖器官，個人傾向應該得到尊重』。審查委員



應廢除手術作為性別變更之要件。然而內政部迄今對於性別變更登記要件之修正及法制化進程仍顯緩慢，且在相關規範尚未法制化前，未採取積極措施，足見我國政府並未落實基於憲法保障基本權利及在國際人權公約下所承擔之義務，致基層戶政機關仍繼續沿用內政部 97 年 11 月 3 日令，造成跨性別者必須歷經反覆申請變更遭拒、提起行政救濟之折磨。

NHRC 建議行政院及所屬機關，應依循《ICCPR》、《ICESCR》及《CEDAW》相關規範意旨，並參酌國內法院見解及各國立法發展趨勢，於不侵害人民身體權、健康權、人性尊嚴及人格權之前提下，准予人民性別變更登記之申請，以落實國家義務。

此外，跨性別者態樣類型多元，所面臨心理或生理治療需求亦不相同，NHRC 建議行政院宜會同所屬機關瞭解跨性別者所面臨之生活處境及需求，以提供適當之社政醫療、法律扶助等資源投入與支持，並強化社會溝通及教育，以消除社會對於跨性別者之偏見及歧視。

---

會進一步建議採取措施以廢止前述歧視性的行政命令規定。

#### 四、點次 70-71

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
70	Paras. 238–239 of the Fourth ICCPR Report require conscientious objectors to belong to an “officially registered” religion and in some cases undergo psychological evaluation. How is non-discrimination ensured in line with Article 18 and General Comment No. 22?	依《公政公約第四次國家報告》第 238 點至第 239 點，良心拒服兵役者 (conscientious objectors) 所屬宗教須為「登記立案」宗教，且於部分情況下須接受心理評估。如何確保該等規定符合《公民與政治權利國際公約》第 18 條及第 22 號《一般性意見》對於不歧視之要求？
71	Are limitations on duties or assignments of conscientious objectors consistent with Article 18? What options exist for ethical or non-religious objectors?	對良心拒服兵役者之勤務或任務分配所設之限制，是否符合《公民與政治權利國際公約》第 18 條？對於基於倫理或非宗教理由拒服兵役者，目前提供哪些替代選項？

#### NHRC 回應：

##### 一、調查背景：現行法制對「後備軍人」良心拒服兵役者保障之缺漏

NHRC 接獲陳情並立案調查發現，現行兵役制度對於「後備軍人」基於良心或宗教信仰拒絕參與教育召集（教召）之權利保障付之闕如。以陳情案為例，當事人於義務役退伍後皈依宗教（如耶和華見證人），基於教義及良心拒絕後續之軍事訓練與任務，致未依令報到參加教召，即遭法院判處有期

徒刑。NHRC 調查顯示，實務上屢有後備軍人因此類原因受刑事處罰，突顯現行法律對於「已退伍之良心拒服兵役者」缺乏配套規範。

## 二、人權標準落差：身分差別待遇違反公約不歧視原則

依據《ICCPR》第 18 條及第 22 號一般性意見，基於信仰拒服兵役之權利應受保障且不得受歧視。檢視我國現行法制，存在明顯之不合理差別待遇：

### (一) 針對「未役役男」：

已建立替代役制度，允許因宗教信仰或其他特殊原因申請，提供非軍事訓練之替代方案。

### (二) 針對「後備軍人」：

現行《兵役法》缺乏相對應之替代方案。導致役男若於「退伍後」始產生良心拒絕需求，即無合法途徑可循，一律面臨刑事處罰。

此種因身分(未役 vs. 後備)或信仰接觸時間點之差異，而產生之差別待遇，不僅未能充分保障當事人之宗教自由與人格尊嚴，亦有違《ICCPR》對於平等不歧視之要求。

## 三、NHRC 結論與建議

NHRC 基於調查結果及國際人權公約意旨，主張國家應檢視並調整相關法規，在國家安全與個人基本權利間取得平衡。具體結論及建議如下：

### (一) 正視法制違失：

現行法令對因宗教信仰拒絕軍事召集之後備軍人，未提供替代途徑並施以刑罰，不符合國際人權標準。

### (二) 消除歧視待遇：

現行替代役機制僅限服役前役男申請，未涵蓋後備軍人，造成不合理之差別待遇，違反平等不歧視原則。



(三) 增訂替代方案：

建議政府研修相關法令，增訂後備軍人於召集期間，因宗教信仰因素得選擇非軍事性質之替代方案，以落實宗教信仰自由之保障。

(四) 建立審查機制：

建議政府在提供後備軍人替代選項時，應同步建立審查與認證機制，以兼顧國家安全需求、信仰真實性及兵役制度之公平性。

## 五、點次 79-80

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
79	<p>79. Also related to the offenses noted in Table 22 and the <i>Social Order Maintenance Act</i>, among other provisions, para. 40 of the <i>NHRC ICCPR Opinion</i> notes the persistence of “abstract clauses such as ‘endangering national security’ or ‘likely to undermine social stability’.” What guidelines does the Government have in place to ensure that such broad language, facially inconsistent with standards of legality under Article 19(3), is appropriately constrained? Has the Government engaged in any process to review whether such language could be modified to meet Article 19(3) standards?</p>	<p>79. 另就表 22 及《社會秩序維護法》所列犯罪規定，人權會於其《公政公約獨立評估意見》第 40 點指出，法律中仍存在「危害國家安全」或「影響社會安定之虞」等抽象條文。鑑於此類用語在表面上與《公民與政治權利國際公約》第 19(3) 條所要求之合法性標準不符，政府目前是否訂有任何指引以確保該等廣泛用語受到適當限縮？另請說明，政府是否已啟動任何審查程序，以評估並修正用語，使其符合第 19(3) 條？</p>
80	<p>Para. 42 of the <i>NHRC ICCPR Opinion</i> notes concerns dealing with speech involving “hostile external forces” and, in para. 43, recommends a “tiered response mechanism” to address such speech. To what extent has the Government, or is the Government, considering such approaches to ensure that the law is consistent with Article</p>	<p>《人權會公政公約獨立評估意見》第 42 點對涉及「境外敵對勢力」之言論管制表示關切，並於第 43 點建議建立「層次分明的處理機制」(tiered response mechanism) 以處理此類言論。政府在何種程度上已經或正在考慮採取此類方法，以確保相關法律符合《公民與政治權利國</p>

點次	問題內容(原文)	中文參考翻譯
	19?	《國際公約》第 19 條？

## NHRC 回應：

### 一、現況更新

行政院為應對日益嚴峻的資訊戰與境外敵對勢力威脅，於 2025 年 12 月分別通過《國家安全法》（下稱《國安法》）與《社會秩序維護法》（下稱《社維法》）修正草案，試圖將「鼓吹戰爭」、「仇恨性言論」及「境外敵對勢力」納入規範。NHRC 肯認政府維護國家安全與社會秩序的必要性，然經檢視草案內容，並對照《ICCPR》及《ICERD》之國際人權公約之標準，認為法律明確性不足與立法手段適當性之疑慮依然存在。

### 二、NHRC 評估

經比對兩草案後，認為其立法模式恐違反《ICCPR》第 19 條及第 20 條之要求，其理由如下：

#### （一）違反明確性原則

依 NHRC《ICCPR》獨立評估意見第 40 點指出，現行法規多依賴「危害國家安全」或「影響社會安定」等抽象概念，缺乏明確定義。惟查，《社維法》修正草案第 64 條第 6 款將「仇恨性言論」、「恐怖主義」與「境外敵對勢力激化社會對立」混於一條；而《國安法》修正草案第 4 條亦禁止「鼓吹... 境外敵對勢力... 消滅我國主權」。上述兩部草案在『敵對勢力主張』與『社會對立』之構成要件上高度重疊且定義模糊，致使民眾難以預見其言論究係構成輕微之行政秩序罰，抑或已觸犯重大國安犯罪。此類缺乏具體區辨標準之立法，將導致行政裁量權過度擴張，恐對言論自由產生寒蟬效應。

## (二) 缺乏司法審查的正當程序

有專家指出，行政院試圖以《社維法》單一款規定處理「仇恨性言論」、「恐怖主義」及「境外敵對勢力主張」等異質性極高的言論。<sup>1</sup>這種立法模式將導致執法標準不一，因為不同類型的言論（如惡意煽動 VS 無心過失、個人行為 v.s 組織行為）均被籠統納入同一規範。

NHRC 於《ICCPR》獨立評估意見第 43 點明確建議，涉及基本人權之限制應納入司法審查機制。然而，《社維法》修正草案第 64 條之 1 與《國安法》修正草案第 4-1 條皆明定內政部經會商後即可命令網路業者移除內容、限制瀏覽，甚至在「緊急」狀況下逕令停止解析（DNS 封網）。此種機制完全排除法院事前審查，僅由行政機關單方審查言論是否足以「影響公共秩序」或「鼓吹戰爭」，嚴重違反憲法權力分立與正當法律程序。

## (三) 立法工具錯置

本次修法試圖在《社維法》與《國安法》修正草案中，一併處理「仇恨性言論」、「恐怖主義言論」及「境外敵對勢力言論」等性質截然不同的言論類型，試圖以單一法條同時處理性質迥異的三類言論。

有專家學者明確指出，《社維法》的立法目的在於處理情節輕微、影響公共秩序的行為，而《國安法》則應聚焦於應對攸關國家生存的重大威脅。<sup>2</sup>兩者皆非處理「仇恨性言論」的合適法律工具。仇恨性言論的危害核心在於其對特定群體尊嚴的攻擊與歧視，應透過專門的《反歧視法》加以規範；而境外敵對勢力的滲透言論則事關國家安全，應以更嚴謹的專法或刑法條文應對。

---

1 姚孟昌(2025 年 12 月 30 日)。「過激與仇恨性言論」不能光靠《社維法》處理。自由評論網。網址：<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/5292994>。

2 同前註腳。



NHRC 亦於《ICCPR》獨立評估意見第 46 點持相同觀點，認為仇恨性言論涉及系統性歧視與人性尊嚴，建議政府應透過專門立法明定仇恨性言論之定義與禁止規範，並設計包含民事賠償、行政管制與刑事責任的層級化處理機制。將仇恨性言論夾帶於《社維法》修法或與國安問題混為一談，不僅無法提供被害人實質救濟，更可能模糊「歧視」與「國安威脅」的本質差異。

### 三、結論與具體建議

NHRC 不反對政府建立有效的民主防衛機制，惟不應以犧牲基本人權保障為代價，並呼籲草案內容應採納以下建議：

#### (一) 導入聯合國《拉巴特行動計畫》(Rabat Plan of Action) 審查門檻

法律應明定判斷標準，包括言論背景、說話者身分、意圖、內容形式、傳播範圍及危害可能性，而非僅憑「影響公共秩序」等概括條款進行處罰。

#### (二) 建立以司法為核心的獨立審查機制

任何對於言論自由的限制，尤其是涉及內容移除或網路封鎖等高度侵害性的強制措施，皆必須經過司法機關事前審查，不得僅由內政部等行政機關單方認定。