

兩人權公約之案例解析：違占戶適足居住權

<p>案例</p>	<p>阿嘉 40 年前獨自一人由高雄北上打拼，為了維持生計，四處打零工賺錢，結婚後想有一個安穩的家，聽說板橋大觀社區一帶有便宜的房子要賣，除了可以當店面外，而且不用繳交房屋稅和地價稅，便透過友人關係，私下以新臺幣 5 萬元購買一間平房做為棲身之所。又自行加蓋一間鐵皮屋，出租他人經營小吃店生意。</p> <p>兒女長大，紛紛成家立業搬離這裡，而阿嘉退休後，兩夫妻靠著微薄的退休金及小吃店的租金收入，生活小康，安享晚年。不料，板橋榮譽國民之家(以下稱板橋榮家)自民國 97 年提起訴訟，要求拆屋還地，追繳 5 年不當得利，經 6 年審理最高法院三審判決定讞，阿嘉敗訴。105 年 4 月間，管理機關聲請法院強制執行，阿嘉與社區居民及學生團體串聯，要求政府停止催討不當得利及就地安置等訴求，四處陳情抗爭。</p>
<p>爭點</p>	<p>板橋榮家對於大觀社區居民排除占用是否構成非法的「強迫驅逐」？</p>
<p>人權公約結構指標</p>	<p>一、《經社文公約》第 11 條第 1 項規定，人人有權為其本人及其家庭獲得適當生活水準，包括足夠之衣食住及不斷改善之生活環境。國家應採取適當步驟保證實現此一權利。</p> <p>二、《公正公約》第 17 條規定，任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。</p>
<p>國家義務</p>	<p>一、國家在執行任何合法的驅逐行動之前，特別是當這種驅逐行動牽涉到大批人的時候，首先必須同受影響的人商量，探討所有可行的替代方案，以便避免、或儘可能地減少使用強迫手段。那些受到驅逐通知的人應當有可能援用之法律救濟方法或程序。(經社文委員會第 7 號一般性意見第 13 段)</p> <p>二、合法的驅逐在執行時，應嚴格遵從國際人權相關規定，符合合理和適當比例的一般原則。且只有在法律設想的情況之下，才允許當局干預一個人的住屋，這</p>

	<p>種法律應符合國際人權公約的規定、宗旨和目標，而且在具體情況下絕對有必要合理。另外，相關立法必須詳細地說明在什麼具體情況下，這種干預行動可被允許。(經社文委員會第7號一般性意見第14段)</p> <p>三、適當之法律程序上的保護和正當法律程序是所有人權所不可缺的因素，在強制驅逐課題上尤為重要，因為它直接涉及兩國際人權公約所承認的一系列權利。對強制驅逐所適用的法律程序保護包括：</p> <p>(一) 讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會。</p> <p>(二) 在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知。</p> <p>(三) 讓所有受影響的人有合理的時間預先得到關於擬議的遷移行動，以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的資訊。</p> <p>(四) 特別是如果牽涉到一大批人，在遷移的時候必需有政府官員或其代表在場。</p> <p>(五) 是誰負責執行遷移行動必需明確地說明。</p> <p>(六) 除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或在夜間進行。</p> <p>(七) 提供法律的救濟行動。</p> <p>(八) 儘可能地向那些有必要上法庭爭取救濟的人士提供法律扶助。</p> <p>(經社文委員會第7號一般性意見第15段)</p>
<p>解析</p>	<p>一、居住權是人權，適用於每個人，人人不分其年齡、性別、財產收入或其他屬性，皆應有享有居住權。居住權的意義，在保障人們「安居」樂業。每個人都需要有個家，而國家有義務逐步實現這個理想。在聯合國體系下，居住權或「適當住房權」(right to adequate housing)，最早出現在1948年的《世界人權宣言》第25條。後來，1966年《經社文公約》第11條予以援用，成為居住權保障的基礎。居住權包括積極的給付面向，以及消極的防禦面向；積極面向，政府應該讓全體國民都取得合理的住宅服務；消極面向，經社文權利委員會「第7號一般性意見」列出許多要件，包括協</p>

商、安置、補償、執行程序的合理性等。限制迫遷的目的，無非是透過保障住居，進而保障人性尊嚴。強制驅逐必須合乎國內法與國際人權公約的規定，才算合法。

二、住宅法第53條規定：「居住為基本人權，其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋。」，明定居住為基本人權，任何人皆應享有公平之居住權利，不得有歧視待遇。

三、司法實務見解：

(一)司法院釋字第709號解釋意旨：

憲法第15條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（釋字第400號解釋參照）。又憲法第10條規定人民有居住之自由，旨在保障人民有選擇其居住處所，營私人生活不受干預之自由（釋字第443號解釋參照）。然國家為增進公共利益之必要，於不違反憲法第23條比例原則之範圍內，非得以法律對於人民之財產權或居住自由予以限制（釋字第596號、第454號解釋參照）。都市更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。都市更新條例即為此目的而制定，除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經濟社會文化權利國際公約第11條第1項規定參照）外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據。該號解釋協同意見書中，居住權於憲法依據究為憲法第10條居住自由、第15條生存權、或第22條概括權利，大法官間尚有不同見解。

(二)最高行政法院103年8月12日第1次庭長法官聯席會議決議要點：

公政公約及經社文公約所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機

關請求作成一定行為之請求權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。有明確規定者，例如公政公約第 24 條第 3 項兒童之出生登記及取得名字規定，及經社文公約第 13 條第 2 項第 1 款義務免費之初等教育規定，始得作為人民之請求權依據。至公政公約第 23 條第 1 項：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」經社文公約第 10 條第 1 款前段：「家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。」就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，不得據以認為本國配偶有為其外籍配偶申請居留簽證之公法上請求權。

(三)臺灣桃園地方法院 104 年重訴字第 393 號民事判決，論述居住權與迫遷、強制驅逐之合法要件，其理由重點：

1、於迫遷之合法性要件：

適當住房權不是絕對的權利，「迫遷禁止」的限制，也不是絕對的限制，第 7 號一般性意見第 11 條明確指出，有些驅逐是合理的，並舉出承租人欠租、無正當原因而破壞租用房屋等情形。不過，第 7 號一般性意見第 13 至 15 條所列強制驅逐的合法性要件，僅有少數實體要件（例如，不得以強制驅逐作為懲罰，第 7 號一般性意見第 12 條參照），而仍以程序要件為主，這些要件可以歸納為：協商、安置、賠償、執行程序之合理性與合比例性。

2、協商：

(1)依第 7 號一般性意見第 13 條規定，在執行任何驅逐之前，締約國有與受影響者協商之義務，該號意見書第 15 條並且指出，「(a)與受影響者進行誠摯協商的機會」是強制搬遷所必要的程序保障。

(2)綜合第 7 號一般性意見第 13 條、第 15 條(a)所示，作為強制搬遷合法性要件的協商，必須是「誠摯的協商」。儘管《經社文公約》或第 4 號、第 7 號一般性意見都沒有限制協商的形式，然若非誠摯協商，僅徒有協商的形式，仍不合乎此項要件。

(3)依第 7 號一般性意見第 13 條規定，所謂「誠摯的協商」，至少必須合乎下列要件：須以可能受強制搬遷影響者為協商對象。須以避免搬遷，或盡可能

減少強制手段之使用為協商目的。如果迫遷的規劃、執行者，只是片面宣達搬遷的決定、法律依據、執行時間及方式，並要求居民配合、接受，不只違背「誠摯」協商的要件，甚至在形式上，根本算不上「協商」。須探討所有可行的替代方案（第 7 號一般性意見第 13 條參照）。權責機關進行驅逐之決定，必須就拒絕採取替代方案之原因，提出合理的說明。須事先在合理期間內，對受影響者提供關於搬遷行動的資訊（第 7 號一般性意見第 15 條(c)參照）。在協商階段提供資訊的目的，在使誠摯的協商得以進行，因此，資訊是否係在合理期間內提供、所提供資訊是否充分，應以「是否因資訊闕漏而妨礙協商之進行」為判準。

3、安置：

- (1) 驅逐不該導致居民無家可歸，因此，國家必須提供適當的安置方案（第 7 號一般性意見第 16 條前段參照），而安置方案的內容，除提供替代性住房或住區之外，依其情形，還包括新的有生產能力的土地（第 7 號一般性意見第 16 條後段參照）。
- (2) 所謂提供「新的有生產能力的土地」，是指併同於住居、且為居民賴以維生的經濟活動，受迫遷影響或因此無法繼續的情形（例如：關閉商店街以改建排水溝、拆遷果菜市場以鋪設道路、拆除工廠以進行市地重劃、區段徵收農業用地以劃設產業園區等等情形）。
- (3) 安置方案之提供，不只是迫遷之後的補償義務，更是強制驅逐的合法性要件。權責機關事前已提供安置方案者，於搬遷之後須依其承諾履行，固不待言；未提供安置方案者，其強制驅逐即侵犯《經社文公約》所保障之居住權，不得執行。
- (4) 安置方案「適當」與否，判斷標準，即在第 4 號一般性意見第 8 條所列舉各項要件：使用權的法律保障、服務、材料、設備和基礎設施的可提供性、可支付性、適居性、易取得性、地點、文化的適當性。

4、補償：

- (1) 對於受迫遷者的財產損害，必須給予適當補償（第 7 號一般性意見第 13 條參照）。同樣地，補償的提供，是強制驅逐的合法性要件，而即使是合乎國內法的驅逐，締約國也必須提供補償；未補償安置方

案者，其強制驅逐即侵犯《經社文公約》所保障之居住權，不得執行。

(2)這裡所謂的補償，其填補對象，是強制驅逐對居住造成的影響，包括對居住本身、併同於住居的經濟活動，及對於其他人權的影響。因此，補償是否適當，不應以財產上的損失作為唯一的衡量標準，並應衡量強制驅逐影響適當住房權的樣態與程度、居民另覓住居且安頓生活、繼續或重新開始經濟活動所必要的費用等因素，加以判斷。

5、執行程序之合理性與合比例性：

驅逐的實際執行，必須嚴格遵守國際人權法，並合乎合理性與合比例性的一般原則（第7號一般性意見第14條參照）。第7號意見書第15條所列(b)至(h)各項規定，即屬合理性與合比例性的下位概念。

四、大觀社區為早期婦聯一村眷舍，因民國52年間葛樂禮颱風水患重創眷村、年久失修，使用情況複雜，管理不易，部分用地遭宿舍借用人自行增建，甚至遭占用搭蓋違建，已違反民法上對財產權之保障。再者，考量該區建築老舊隅陋，影響都市景觀與發展，為使國有土地有效利用，管理機關依據現行國有財產管理相關法令規定，本於對國家財產權之維護、促進全民福祉與公共利益，並踐行法定程序，進行拆遷工作，收回被占用之土地，符合《經社文公約》第4條規定國家對人民相關權利予以限制之要件。

五、大觀社區國有土地為不法占用，若違占戶拒不搬遷而要求政府給予依法無據之安置或補償，對其他合法住戶且配合搬遷者及全民利益而言，將造成不公平現象，違反居住正義。再按《經社文公約》第11條第1項規定，雖敘明國家應保證人人有權為其本人及其家庭獲得適當生活水準，意即人人有免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅之權，但並非所有的驅逐行為都是不合法的。驅逐如係按照與《經社文公約》不相牴觸之法律規定執行，且被驅逐的人有可資援用的法律救濟途徑，則此類驅逐當屬合法（第7號一般性意見第11段）；另驅逐行動牽涉到多數人時，已先與受影響的利害關係人磋商，探討所有可行的替代方案，以避免或

儘可能地減少使用強迫手段；執行時也已嚴格遵從國際人權法相關規定，符合合理和適當比例的一般原則，並提供被驅逐的人適當之法律程序上保護，則驅離即屬合法（經社文委員會第7號一般性意見第13、14及15段）。

六、按現行國有財產管理相關法令規定，各機關經管被占用不動產，經審慎評估有公用需要或為其主管目的事業需用者，應瞭解占用成因，分類處理，妥為評估收回方式，以利依預定計畫、規定用途或事業目的使用，並避免紛爭。對占用作居住使用者，管理機關於排除占用前，調查占用者是否需協助安置，並就需協助者協助依法向目的事業主管機關或民間機構申請公共租賃住宅、社會住宅、榮民之家、社會福利機構或護理機構等進行安置，相關過程作成紀錄，以利日後查考。又對於低收入戶或中低收入戶者、屬特殊境遇家庭扶助條例規範之特殊境遇家庭成員者、依身心障礙者權益保障法領有生活補助費者、依老人福利法領有中低收入老人生活津貼者，管理機關於排除占用前，協助依法向目的事業主管機關申請相關補助、補貼或津貼，並將過程作成紀錄，以利日後查考。各機關已踐行合法程序後，對於經管被占用不動產應依1. 協調占用者騰空遷讓；2. 協調地方政府以違建拆除；3. 訴訟排除等方式收回，並依民法不當得利規定，向占用人追收歷年使用補償金（「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」第1、3、4、6點）。

七、板橋榮家於民國87年間曾與占用戶召開協調會議，占用戶提出申請變更占用土地為非公用財產之請求，輔導會及榮家於88年至96年間持續協助占用戶，申請辦理土地分割事宜，期能將此案移交前國有財產局（現改制為國有財產署，以下稱國產局）接管。惟於96年經地方工務局函示該土地無法與榮家建築基地分割，爰無法變更非公用土地移交前國產局；另該土地現為都市計畫「社福用地」屬公共設施用地，依「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」亦無法變

更為非公用財產，移交國有財產署接管後出租或出售占用人。

八、板橋榮家 95 年間進行經管大觀社區國有土地全面清查工作，確認土地遭違建占用之狀況後，即已先協調占用戶自行拆遷，另透過聲請法院調解之程序（民事訴訟法第 405 條），在法令許可範圍內提出減免不當得利等有關義務之替代方案與居民進行協商，對協商未果或無法成立調解者，97 年始依法定程序提起民事訴訟；且於訴訟過程中，居民依法仍有協商移付調解或成立和解之替代方案（民事訴訟法第 377 條、第 420 條之 1），判決後亦可透過上訴程序進行救濟（民事訴訟法第 437 條），相關處理過程符合《經社文公約》第 11 條第 1 項規定及第 7 號一般性意見第 11、13 段之意旨。本案至 103 年全部定讞，判決住戶應給付不當得利及拆屋還地。

九、對於幾經勸諭及存證信函通知後，仍不願依法院確定判決自動履行拆遷責任之違占戶，不得已始聲請法院強制執行拆除作業，執行法院在預定拆遷日期前，應給予違占戶充分、合理的通知，並辦理現場履勘；且讓違占戶有合理的時間，預先得到拆遷行動的資訊；另於拆遷時，由執行法院法官及司法事務官負責執行，同時有管理機關之首長或其授權人員在場；拆遷不在惡劣氣候或夜間進行等，有關強制執行時應遵循之原則及程序，均係由執行法院依據相關法令辦理，並注意法律程序之各項保護，執行時，亦酌量個案狀況進行疏處，符合《經社文公約》第 11 條第 1 項規定及第 7 號一般性意見第 14、15 段之規範。

十、106 年 10 月 11 日板橋榮家召開違占戶安置方案說明會，邀請內政部營建署、新北市政府城鄉局、社會局等官員代表為違占住民逐一詳細說明包租代管、社會住宅、租金補貼等安置方案實施辦法，並於現場就住民相關疑問提出解答。嗣於協調搬遷之處理過程中，派員訪視關懷瞭解大觀案榮民(眷)生活需求，適時協助提供急難病困慰問及免費法律諮詢，俾助住民早日

	<p>完成搬遷作業。如發現違占戶屬於弱勢族群者，亦應適時通報新北市政府社會局、衛生福利部等社福機構介入瞭解確認，協助入住平價住宅、中繼國宅或榮民之家就養，以避免弱勢違占戶因配合拆遷而有無家可歸之情況發生。</p> <p>十一、另 Miloon Kothari 教授(聯合國人權理事會適足生活水準權所含適足住房權問題特別報告員)於 2007 年提出「關於出於發展目的的遷離和搬遷問題的基本原則和準則」(如附件)，就搬遷之一般性義務、各搬遷階段之處置及反迫遷之補救，有詳盡說明，請參考。</p>
--	---

[文中所援引之相關法規如有變動，仍請注意依最新之法規為準]

附件

關於出於發展目的的遷離和搬遷問題的基本原則和準則*

目錄

- 一、範圍和性質
- 二、一般性義務
 - A.任務執行者與義務之性質
 - B.基本人權原則
 - C.履行國家義務
 - D.預防性策略、政策和方案
- 三、遷離前
- 四、遷離期間
- 五、遷離後：立即救濟和重新安置
- 六、對強迫遷離之補救
 - A.賠償
 - B.歸還和返回
 - C.重新安置和復原
- 七、監測、評估和落實
- 八、國際社會包含國際組織之作用
- 九、解釋

*翻譯自 Annex I of UN Doc. A/HRC/4/18(2007)

一、範圍和性質

1. 關於國家有義務不實行並防止強迫遷離和遷出土地的行為，規定於若干保護適足居住及其他有關人權的國際法律文書中。這些文書包含《世界人權宣言》、《經濟社會文化權利國際公約》(第 11 條第 1 項)、《兒童權利公約》(第 27 條第 3 項)、《消除對婦女一切形式歧視公約》(第 14 條第 2 項(h)所載的不歧視規定)，以及《消除一切形式種族歧視國際公約》第 5 條(e)。
2. 此外，依照人權不可分割原則，《公民權利和政治權利國際公約》第 17 條規定「任何人之私生活、家庭、住宅或通信不得無理或非法侵擾」，且「對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利」。《兒童權利公約》第 16 條第 1 項載有類似規定。其他國際法可參考者尚包含 1951 年《難民地位公約》第 21 條、1989 年《原住民及部落人民公約》(國際勞工組織第 169 號公約，ILO Convention No.169)第 16 條，以及 1949 年 8 月 12 日《關於戰時保護平民之日內瓦公約》(日內瓦第四公約)第 49 條。
3. 本準則處理城市和/或鄉村地區中與發展相關聯的遷離及搬遷對人權的影響。這些準則代表著《關於發展引起的流離失所的全面人權準則》的進一步發展(E/CN.4/Sub.2/1997/7,annex)。它們以國際人權法為基礎，與經濟社會文化權利委員會的第 4 號一般性意見(1991 年)和第 7 號一般性意見(1997 年)、《國內流離失所問題的指導原則》(E/CN.4/1998/53/Add.2)、大會第 60/147 號決議通過的《嚴重違反國際人權法和國際人道法行為受害者補救及賠償權利基本原則和準則》，以及《歸還難民及流離失所者住房和財產的準則》(見 E/CN.4/Sub.2/2005/17 和 Add.1)等文件相一致。
4. 適當考慮國際人權標準中對於施行「強迫遷離」的所有有關定義後，本準則適用於涉及強迫或非自願將個人、群體和社區遷離其住所和/或土地及其佔有或倚賴的共有財產資源的行為和/或不作為的強迫遷離的情況，因此而消滅或限制個人、群體和社區在特定住處、住所或地點居住或工作的能力，同時又不提供或得不到適當形式的法律或其他保護¹。
5. 強迫遷離是國際法下的一個獨特現象，經常與屬於適足居住權基本內容之一的保有權的法律保障缺乏相關。強迫遷離與任意搬遷有許多相似的後果²，包含人口轉移、大規模驅逐、大規模外流、種族清洗以及其他涉及強迫和非自願的將人民遷離其住所、土地和社區的行為。
6. 強迫遷離嚴重侵犯一系列國際公認的人權，包含關於適足居住、食物、水、衛生、教育、工作、人身安全、住房安全、免受殘忍、不人道或有辱人格的待遇，以及移徙自由等人權。遷離必須依法、只能於例外進行，並完全符合國際人權和人道法的有關規定。

¹ 對強迫遷離的禁止不適用於依法且符合國際人權條約規定而實行的搬遷。

² 根據《國內流離失所問題的指導原則》原則 6。

7. 強迫遷離可加劇不平等、社會衝突、隔離和「貧民窟化」等現象，必然會影響到最貧窮、在社會和經濟方面最弱勢和邊緣化的社會階層，特別是婦女、兒童、少數群族和原住民族。
8. 就本準則而言，基於發展的遷離往往是有計劃的或者以「公共利益」為藉口，例如與發展和基礎設施項目相關的遷離(包含大壩、大規模的工業或能源項目，或者礦業和其他採掘業)；與城市更新、貧民窟改善、房屋修繕、城市美化或其他土地利用方案(包含農用)等有關的土地徵收措施；財產、不動產和土地糾紛；無限制的土地投機買賣；大型國際商業活動或運動會；以及假借的環境目的。這種活動還包含國際發展援助支持的活動。
9. 環境破壞或退化造成的流離失所，公眾騷亂、自然災害、人為災害、緊張局勢或動亂、國內、國際或混合衝突(包含國內和國際面向)、公共緊急狀態、家庭暴力以及某些文化和傳統習慣等造成的遷離或撤離，經常無視現行的人權和人道標準，包含適足居住權。雖然這些情況可能牽涉到另外一系列的因素，本準則並未明確處理，惟仍可提供有用的指引。應該注意《嚴重違反國際人權法和國際人道法行為受害人補救及賠償權利基本原則和準則》、《國內流離失所問題指導原則》以及《歸還難民及流離失所者住房和財產準則》。
10. 認識到強迫遷離發生的範圍廣泛，故本準則著重於向國家提供應採取的措施和程序的指引，以確保出於發展目的的遷離不違反現行國際人權標準，從而不構成「強迫遷離」。準則的目的是提供一種切合實際的工具，協助國家和機構擬訂政策、法規、程序和預防措施，以保證不發生強迫遷離的情況，並在預防失敗的情況下向人權受侵害者提供有效的救濟。

二、一般性義務

A. 任務執行者與義務的性質

11. 各種行為者可能會實行、制裁、要求、提議、發起、容忍和默許強迫遷離，為了確保對本準則反映的有約束力的條約和國際公法一般性原則所載權利的尊重，國家對落實人權和人道主義規範承擔主要義務。然而，這並不免除其他當事人，包含專案經理和員工、國際金融機構和其他機構或組織、跨國公司和其他公司，以及包含私人地主和土地所有權人在內的個人等方面的所有責任。
12. 根據國際法，國家的義務包含尊重、保護和實現所有人權和基本自由。這意味著國家應該：在國內外都避免侵犯人權、確保在國家管轄和有效控制範圍內的一方不違反他方的人權、採取預防和補救措施以捍衛人權，並向人權受侵犯者提供援助。上述義務是持續且併存的，沒有程度等級之分。

B. 基本人權原則

13. 根據國際人權法，人人有權享有適足住房，這是適當生活水準權的一個部分。適足居住權尤其包含：隱私、家庭、住宅和保有權的法律保障受到保護，不受任意或非法干涉的權利。
14. 根據國際法，國家必須確保在防止強迫遷離、落實關於適足居住的人權和保有權的保障方面，不因種族、膚色、性別、語言、宗教或信仰、政治或其他意見、國籍、族裔或社會出身、法律或社會地位、年齡、身心障礙、財產、出生或其他情形而有任何形式的歧視。
15. 國家必須確保本準則所反映的男女不受強迫遷離的平等權利以及平等享有關於適足居住的人權和保有權保障。
16. 所有個人、群體和社團都有獲得重新安置的權利，包含享有質量更好或相同的替代土地以及達到以下適足標準住房的權利：可獲取性、可負擔性、適居性、保有權的保障、文化適足性、地點合適性以及例如保健和教育等基本服務的可近性³。
17. 國家必須確保向聲稱其免受強迫遷離的權利遭到侵犯或受到侵犯威脅的任何人提供充分有效的法律或其他適當補救。
18. 在法律上或事實上提供保護防止強迫遷離方面，國家應避免採取任何故意倒退的措施。
19. 國家必須認識到禁止強迫遷離包含禁止任意使人流離失所，導致受影響者的族裔、宗教或種族結構發生變化。
20. 國家必須依照其人權義務擬訂和執行國際政策和活動，包含透過尋求或提供國際發展援助。

C. 履行國家義務

21. 國家應確保遷離只發生在例外情況下發生。考慮到對國際公認的一系列人權的不利影響，遷離必須有充足的正當事由。任何遷離必須：(a) 得到法律許可；(b) 根據國際人權法進行；(c) 依照促進公共福祉此唯一目的而進行⁴；(d) 合理及合比例；(e) 受管制，以確保充分和公平的賠償和復原；(f) 根據本準則實行。上述程序要求提供的保護適用於所有弱勢者和受影響的群體，不論其是否根據國內法持有房屋和財產的所有權。
22. 國家必須採取立法和政策措施，禁止不符合其國際人權義務的遷離的實行。國家應盡可能避免主張或徵收住房或土地，特別是當這種行為無助於人權的享有時。例如，若係涉及土地改革或重新分配措施，特別是為了弱勢或貧困的個人、群體或社區的利益，則遷離可能將被視為是正當的。國家應在其管轄範圍內，對施行不充分符合所適用的法律及國際人權標準的遷離的公共或私人法人或實體，予以適當的民事或刑事懲罰。

³ 參考經濟社會文化權利委員會於 1991 年通過的適足居住權第 4 號一般性意見。

⁴ 在本準則中，促進公共福祉係指國家根據其國際人權義務，特別是為了確保最弱勢者的人權的必要所採取的步驟

國家必須確保任何遭受迫遷、仍然易受迫遷威脅或者抵抗迫遷者，能獲得充分有效的法律或其他適當救濟。

23. 國家應盡其可得資源採取步驟，確保人人平等享有適足居住權。國家採取適當的立法和政策措施，以確保個人、群體和社區不受違反現行國際人權標準的遷離義務，是刻不容緩的⁵。
24. 為了確保沒有任何形式的歧視，不論是法律上或是其他形式，對享有適足居住人權帶來不利影響，國家應對有關的國內立法和政策進行全面審查，以確保它們符合國際人權規定。這種全面審查還應確保現行立法、規章和政策能解決公共服務的私有化、繼承和文化習慣等問題，以免導致或促使強迫遷離⁶。
25. 為了最大程度地確保在法律上有效保護管轄範圍內的所有人免遭迫遷，各國應立即採取措施，致力提供保有權的法律保障與目前缺乏這種保護的個人、家庭和社區，包含並未對房屋和土地擁有正式的所有權者。
26. 國家必須確保男女平等享有適足居住權。這要求國家採取並實施具體措施，以保護婦女免於強迫遷離。這種措施應確保將住房和土地的所有權賦予所有婦女。
27. 國家應確保將有約束力的人權標準納入其國際關係，包含透過貿易和投資、發展援助和參與多邊論壇及組織。不論是作為捐助國或受益國，國家在國際合作方面都應履行其人權義務⁷。國家應確保其所代表的國際組織不贊助或執行任何可能涉及強迫遷離，即違反國際法和本準則所列的遷離的任何計畫、方案或政策。

D. 預防性戰略、政策和方案

28. 國家應盡其最大資源，採取適當的戰略、政策和方案，確保個人、群體和社區免受強迫遷離及其影響的有效保護。
29. 國家應全面審查有關的戰略、政策和方案，以確保它們符合國際人權規範。就此，這種審查必須致力於廢除有助於維繫或惡化使婦女、邊緣和弱勢群體受到不利影響的既存不平等規定。政府必須採取特別措施，確保政策和計畫不以歧視的方式擬定或執行，不使城市及鄉村地區的貧困者被進一步邊緣化。
30. 國家應採取具體的預防措施，避免和/或消除強迫遷離的根源，例如土地和房產投機買賣。國家應審查住房和租賃市場的運作及管制情況，於必要時介入，以確保市場力量不會增加低收入群體和其他邊緣群體遭受

⁵ 參見經濟社會文化權利委員會 1990 年通過的關於締約國義務性質的第 3 號一般性意見。

⁶ 參見人權委員會適足生活水準權所含適足住房問題特別報告員 2002 年報告所載關於住房和歧視問題的準則(E/CN.4/2002/59)。

⁷ 參見《世界人權宣言》第 22 條、《聯合國憲章》第 55 和第 56 條、《經濟社會文化權利國際公約》第 2 條第 1 項、第 11 條、第 15 條、第 22 條和第 23 條、《兒童權利公約》第 23 條第 4 項和第 28 條第 3 項的規定。

- 強迫遷離的風險。若房價或地價上漲，國家尚應確保對住戶的保護，防止其遭受到物質或經濟上的壓力，被迫遷離或被剝奪適足住房或土地。
31. 國家應確保老年人、兒童和身心障礙者等處境不利的群體在住房和土地分配上的優先權。
 32. 國家必須優先考慮盡可能減少流離失所的策略。整體及全面的影響評估應早於任何可能導致出於發展目的的遷離和搬遷計畫而作成，以充分保障所有可能受到影響的個人、群體和社區的人權，包含防止其遭受強迫遷離。「搬遷影響」評估亦應包含探討將損害縮小到最低程度的替代方案和策略的探討。
 33. 影響評估必須考慮到強迫遷離對婦女、兒童、老年人、及社會邊緣階層的不同影響。所有此類評估應以分類數據的收集為基礎，以便能夠適當鑑別和處理所有不同的影響。
 34. 相關專業人員，包含律師、執法人員、城市和地區規劃師以及其他參與設計、管理和執行發展計畫的人員，應被要求和被提供關於應用國際人權規範方面的充分培訓。這必須包含婦女權利問題的培訓，著重在婦女有關住房和土地方面的特殊關注及要求上。
 35. 國家應確保關於抵抗迫遷的人權、法律和政策等適當資訊的傳播。應明確注意透過符合文化的途徑和方式，向特別易受遷離的群體傳達即時且適當的訊息。
 36. 國家必須確保在個人、群體和社區的具體案件受國家、區域或國際法律機構審查的期間，其能享有免於遷離的保護。

三、遷離前

37. 城市或鄉村規劃和發展過程應有所有可能受影響者的參與，且應包含以下內容：(a)適當通知所有可能受到醞釀中的遷離影響的人，並就提議的計畫及替代方案進行公開聽證；(b)當局預先有效地傳播有關訊息，包含土地記錄和經提議的全面重新安置計畫，具體指明保護弱勢群體的努力；(c)對提議計畫的公開審查、徵求意見和/或提出反對設定合理的時間；(d)促進向受影響者提供關於其權利和選擇的法律、技術和其他諮詢的機會和努力；(e)舉行公開聽證，提供受影響者及其聲援者挑戰遷離決定和/或提出替代方案並闡述其要求及發展重點的機會。
38. 國家應充分探討可能取代遷離的替代方案。所有可能受到影響的群體和個人，包含婦女、原住民族、身心障礙者及代表受影響者利益的其他人，都有權在整個過程中獲得有關訊息，得到充分的協商和參與，並提出當局應充分考慮的替代方案，在有關當事人無法就提議的替代方案達成協議的情況下，應由具備憲法權威的獨立機構，例如法院、法庭或監察專員進行適當的調解、仲裁或判決。
39. 在規劃過程中，對話和協商的機會必須有效地向所有受影響者提供，包含婦女、弱勢和邊緣群體，必要時應採取專門措施或程序。

40. 在作出開始遷離的決定前，當局必須表明遷離不可避免，並遵守保護公共福祉的國際人權承諾。
41. 關於遷離的任何決定應以書面及當地語言，充分地提前向所有有關個人書面公布。遷離通知應詳細說明決定的正當理由，包含：(a)缺乏合理的替代方案；(b)提議的替代方案的完整細節；(c)當沒有替選方案時，所有為了最小化遷離的不利影響而採取和設想的方法。所有最終決定均應經過行政和司法審查。受影響的當事人必須被保證能夠及時得到法律諮詢，必要時應免費。
42. 適當的遷離通知應允許並有助於受遷離者編制財產清單，以評估其財產、投資和可能受損的物品的價值。受遷離者尚應被賦予評估和記錄應受賠償的非財產損失的機會。
43. 遷離不應造成無家可歸或者使其他人權易受侵犯。國家必須盡現有資源採取一切適當措施，特別是為那些沒有能力自給者，以確保按情況提供適足的替代住房、重新安置或取得有生產價值的土地。替代住房的位置應盡量靠近被遷離者的原居住地和生計來源。
44. 所有重新安置措施，如房屋建造、供水、供電、衛生設施、學校、進出道路及土地和場地的分配等等，必須符合本準則和國際公認的人權原則，並在被遷離者從原居住地區搬出之前完成⁸。

四、遷離期間

45. 確保尊重人權標準的程序要求包含政府官員或其代表在遷離期間必須在場。政府官員、政府官員代表和執行遷離者必須向受到遷離者表明身分，並出示遷離行動的正式授權。
46. 中立觀察員，包含區域和國際觀察員，在要求應被允許進入，以確保遷離期間的透明度和國際人權原則的遵守。
47. 遷離不應以侵犯受影響者的尊嚴以及生命和安全方面的人權的方式進行。國家還必須採取步驟，確保婦女在遷離期間不受本於性別的暴力和歧視，並保護兒童的人權。
48. 任何依法使用的武力必須遵守必要性和比例原則，以及《執法人員使用武力和火器的基本原則》和與國際執法及人權標準一致的國家或當地行為守則。
49. 遷離不得於惡劣氣候、夜間、節日或宗教假期，選舉前、學校考試期間或即將考試前進行。
50. 國家及其代理人必須採取步驟，確保沒有任何人，特別是婦女和兒童，遭受直接或任意的攻擊或其他暴力行為，或者因拆毀、縱火或其他形式的蓄意破壞、瀆職或任何形式的集體懲罰而被任意剝奪財產或財物。非自願留下的財產或財物應受到保護，免於破壞、任意非法沒收、侵占或使用。

⁸ 見本準則第五節

51. 當局及其代理人絕不應要求或強迫被遷離者拆毀自己的住宅或其他結構。惟必須給予受影響者如此做的選擇權，因為這將有助於挽救財物和建築材料。

五、遷離後：立即救濟和重新安置

52. 除非遇有不可抗力之情形，政府和負責提供公正賠償和充分的替代住處、或在可能的情況下復原的其他當事人，均必須在遷離發生後立即為之。起碼主管當局應不分情況且毫無歧視地確保被遷離的個人或群體，特別無力自給者，能夠安全而有保障地獲得：(a)必要的食物、飲用水和衛生設施；(b)基本避難所和住房；(c)適當的衣服；(d)必要的醫療服務；(e)生計來源；(f)牲畜飼料和過去依賴的共同財產資源；(g)兒童的教育和托兒設施。國家還應確保同一家庭或社區的成員不因遷離而被拆散。
53. 應特別努力確保婦女平等參與所有規劃過程，以及基本服務和生活用品的分配。
54. 為了確保對人權的保護達到最佳身心健康標準，對所有受傷、生病以及有身心障礙的被遷離者，均應以實際能達到的最充分的程度，盡可能不延誤地提供其所需的醫療保健和治療，並且不以非醫療原因為差別待遇。必要時，被遷離者應獲得心理和社會服務。應特別注意：(a)婦女兒童的健康需求，包含於必要時前往婦女保健機構就醫，以及性或其他虐待的受害者獲得生殖保健和適當諮詢等服務；(b)確保正在進行的醫療不因遷離或重新安置而遭到中斷；(c)於重新安置地點預防感染性和傳染性疾病，包含愛滋病毒/愛滋病等。
55. 經確定的重新安置地點必須依照國際人權法達到適足住房的標準。這些標準包含⁹：(a)保有權保障；(b)服務、材料、設備和基礎設施等，如飲用水、烹飪、取暖和照明的能源、衛生設施和洗滌設備、食物儲藏工具、垃圾處理、排水設施和緊急服務，並在適當的情況下能獲得自然和共用資源；(c)可負擔的住房；(d)適宜居住的住房，向居住者提供足夠的空間，保護其免受寒冷、潮濕、炎熱、下雨颱風或其他對健康的威脅、建築危險和疾病媒介，並確保居住者的人身安全；(e)處境不利群體的可獲取性；(f)不論在城市或鄉村地區，都能獲得各種就業選擇、保健、學校、托兒所和其他社會設施的服務；(g)在文化上適足的住房。為了確保住房的安全，適足住房尚應包含以下必備要素：隱私和安全、參與決策、免於暴力，並對任何所受侵犯獲得補救。
56. 在判斷重新安置與本準則相容性方面，國家應確保在任何重新安置的情形，均遵守以下標準：
 - (a) 在與本準則及國際公認人權相符的全面重新安置政策到位前，不應進行任何重新安置；

⁹見經濟社會文化權利委員會 1991 年通過的關於適足住房的第 4 號一般性意見。

- (b) 重新安置必須確保婦女、兒童、原住民族及其它弱勢群體受到平等保護，包含其財產所有權和近用資源的權利；
 - (c) 提議和/或實施重新安置的行為者應依法支付所有相關費用，包含一切重新安置的花費；
 - (d) 受到影響的人、群體或社區的人權均不應受到損害，其不斷改善生活條件的權利也不應受到侵害。這同樣適用於位處重新安置地點的東道社區，以及遭強迫遷離而受影響的個人、群體和社區；
 - (e) 受到影響的人、群體和社區必須就重新安置地點表示完整和事先知情的同意。國家應在重新安置地點提供一切必需的公共設施、服務及經濟機會；
 - (f) 工作通勤和獲得基本服務所需的時間和花費不應對低收入家庭造成過度的負擔；
 - (g) 重新安置地點不得位於威脅住戶最佳身心健康標準的受污染土地上或者直接鄰近污染源處；
 - (h) 所有與重新安置相關的國家方案、計畫和執行過程，包含被遷離住房或地點的用途及可能受益等資訊，均應充分提供與受影響的個人、群體和社區。尤其必須注意確保原住民族、少數民族、無土地者、婦女和兒童都能受到代表且參加此一過程；
 - (i) 整個重新安置過程應有受影響的個人、群體和社區的充分參與。國家尤其是應考慮受影響個人、群體和社區提出的所有替代方案；
 - (j) 若經充分和公平地聽取公眾意見後確定仍必需進行重新安置，則受影響的個人、群體和社區應至少在重新安置日前 90 天收到通知；及
 - (k) 可被明確地認明的地方政府官員及中立觀察員，在重新安置期間應在場確保安置過程中不出現武力、暴力或恫嚇；
57. 復原政策必須包含為婦女、邊緣和弱勢群體設計的方案，以確保他們平等享有住房、食物、水、健康、教育、工作、人身安全、住房保障、免受殘忍、不人道或有辱人格的待遇以及移徙自由等方面的人權。
58. 受遷離影響的個人、群體或社區，其人權，包含其逐漸實現適足居住權的權利，不應受到損害。此同樣適用於位處重新安置地點的東道社區。

六、對強迫遷離的補救

59. 所有受到或易受到強迫遷離威脅之人都有權獲得及時的補救。適當的補救包含公正聽審、獲得法律諮詢、返回、歸還、重新安置、復原和賠償，並應在可適用的情況下遵守《關於違反國際人權法和國際人道法行為受害人補救及賠償權利基本原則和準則》。

A. 賠償

60. 若遷離不可避免，且係對促進公共福祉有必要，則國家必須就個人、不動產、其他財產或物品，包含財產的權利或利益的損失，提供或確保公平和公正的賠償。應當按照違法行為的嚴重性和個案情況，對所造成的任何經濟上可以估量的損害提供適當和合比例的賠償，例如：生命或肢體損失；身心傷害；機會喪失，包含就業、教育和社會福利；物資損害和收入損失，包含收入可能性的損失；精神損害；法律或專家協助、藥品和醫療服務以及心理和社會服務所需的花費。現金賠償在任何情況下均不應取代土地和共有財產資源等形式的實物賠償。若土地被徵收，被遷移者應受到在質量、面積和價值上相等或者更好的土地賠償。
61. 所有被遷離者，不論是否擁有所有權，均應有權就其受影響財產的損失、搶救和運輸獲得賠償，包含在過程中喪失或受損的原住屋和土地。考慮每個個案的情況，應允許涉及非正式財產的損失，例如貧民窟住房提供補償。
62. 在所有的賠償方案中，男女均必須是共同受益者。單身婦女和寡婦有資格獲得應有的賠償。
63. 若以下的項目沒有被包含在重新安置援助的範圍之內，則對經濟損失的評估就應該考慮這些損失和費用，例如：土地和房屋結構、內部物品、基礎結構、抵押權或其他債務款、中繼屋、行政規費和法律費用、替代住房、工資和收入損失、教育機會損失、保健和醫療、重新安置和交通費(特別是重新安置地點遠離生計來源的情況)。若房屋和土地亦是被遷離者的生計來源，則影響和損失評估必須考慮商業損失、設備/存貨、牲畜、土地、樹木/作物、工資/收入的損失/減少等項目的價值。

B. 歸還和返回

64. 與發展和基礎設施項目相關的強迫遷離，其情況(包含此文第 8 段提及的)鮮有允許歸還和返回者。然而，若情況允許，國家應優先重視受到強迫遷離的所有人民、群體和社區返回原居住地的權利。惟不應違背個人、群體和社區的意願而強迫他們返回其家、土地或原籍。
65. 若能夠返回，或者沒有提供符合本準則的適當安置，則主管當局應設定條件並提供包含資金在內的各種手段，使人民能平安、安全和有尊嚴地自願返家或回到習慣的原居住地；主管當局應促使返回者的重新融入，盡力確保受影響的個人、群體和社區充分參與返回過程的規劃和管理。可能需要採取特別措施，以確保婦女平等有效地參與返回或歸還的過程，以便克服現有邊緣化或排除婦女的家庭、社區、制度、行政、法律或其他方面等對性別的偏見。
66. 主管當局有義務和責任協助返回的個人、群體或社區盡可能收回被遷離時留下或遭奪取的財產和財物。

67. 若返回原居地及收回財產和財物不可行，主管當局必須向被迫遷離的受害者提供適當的賠償或者其他形式的公平補償，或者協助其獲得這種賠償。

C. 重新安置和復原

68. 雖然各方須優先重視返回的權利，但有些情況(包含促進公共福祉，或為了安全、健康或享有人權的需求時)，出於發展目的的遷離可能使某些個人、群體和社區的重新安置成為必須。這種重新安置必須公正平等，並充分符合本準則第五節所述的國際人權法。

七、監測、評估和落實

69. 國家應積極監測並進行數量與質量評估，以確定在其管轄範圍和有效控制的領土上所發生遷離的數量、種類和長期後果，包含強迫遷離在內。監測報告和調查結果應向公眾和有關國際團體公開，以利用習得教訓促進最佳實踐和解決問題經驗的發展。
70. 國家應委託一個獨立的國家組織，諸如國家人權機構，以監測和調查強迫遷離問題以及國家遵守本準則和國際人權法的情況。

八、國際社會，包含國際組織的作用

71. 國際社會有義務促進、保護和實現住房、土地和財產方面的人權。國際金融、貿易、發展機構以及其他有關的機構，包含在這些組織中有表決權的成員國或捐助國，均應充分考慮國際人權法和有關標準對強迫遷離的禁止。
72. 國際組織應就其工作或政策所生的迫遷案建立或加入申訴機制。應對受害者提供符合本準則規定的法律救濟。
73. 跨國公司及其他企業必須在各自的活動和影響範圍內尊重適足居住方面的人權，包含強迫遷離的禁止。

九、解釋

上述關於出於發展目的的遷離和搬遷準則不得解釋為限制、改變或損害經國際人權法、難民法、刑事法或人道法以及有關標準承認的權利，或經國內法承認的符合上開法