

联合国  人居署
实现城市更美好的前景



联合国
人权
高级专员办事处

人
权

强迫迁离

概况介绍

25

第一次修订版

联合国  人居署
实现城市更美好的前景



联合国
人权
高级专员办事处

强迫迁离

概况介绍第25号(第一次修订版)



联合国
2014年，纽约和日内瓦

说 明

本出版物所用名称及其材料的编写方式，并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位或对于其边界或疆域的划分表示任何意见。

*

* *

联合国文件都用大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就系指联合国的某个文件。

目 录

	页次
导言.....	1
一. 什么是强迫迁离?	3
定义.....	3
强迁类型	3
常见误解	5
二. 国际法禁止强迫迁离的规定	5
强迫迁离构成严重侵犯人权	5
强迫迁离通常具有歧视性或导致歧视	7
强迫迁离侵犯住房权和保有权受保障权	9
强迫迁离会侵犯食物权	10
强迫迁离会违反国际人道主义法, 构成国际犯罪	11
强迫迁离可能会导致任意强迁问题及 侵犯境内流离失所者和难民的权利	12
强迫迁离会侵犯土著人民的土地权	15
强迫迁离严重影响妇女权利	16
强迫迁离严重影响儿童的权利及其发展	17
人权维护者和强迫迁离的受害者往往成为目标	18
三. 国家有何义务, 其他方面有何责任?	19
A. 一般义务	21
禁止强迫迁离的规定立即生效, 不取决于有无资源	21
各国必须采取一切措施防止强迁的发生	21
各国应当保护所有人免遭第三方的强迫迁离	24
遇任何涉及强迁的情形, 均须采用立足人权的 处理方法	24

B. 强迁无法避免时的义务	26
在非常情况下，可允许进行完全有正当理由的强迁.....	26
1. 进行强迁之前的义务	28
首先必须考虑到强迁之外的所有替代方案.....	28
所有项目均应开展强迁影响评估.....	29
如果强迁不可避免，则必须尊重人权和正当程序.....	30
知情权及有意义地进行协商和参与的权利 应在所有阶段受到尊重.....	30
任何时候都能获得法律救济和其他救济.....	31
强迫迁离不应导致无家可归.....	31
需事前提供充分补偿.....	33
应采取一切必要措施尽量减少强迁活动的影响	33
2. 强迁期间的义务	34
3. 强迁发生之后的义务	35
C. 其他人的责任	35
联合国机构和国际金融机构.....	35
私人领域.....	37
四. 强迫迁离中的监督与问责	39
A. 国家问责与监督	39
立法保护与司法救济.....	39
国家人权机构.....	41
民间社会组织 and 社区.....	41
B. 区域问责	43
C. 国际监督	45
联合国条约机构.....	45
联合国特别程序.....	46
联合国实况调查团.....	48

导言

世界各地每年都有数以百万计的人们面临被强迁或强迫迁离的威胁，往往导致他们无家可归、失去土地以及生活在极端贫困和匮乏中。强迫迁离通常导致严重创伤，给那些已经被边缘化的群体或社会弱势群体的生活雪上加霜。

强迫迁离在世界各地都有发生，包括发展中国家和发达国家，导致发生强迫迁离的背景可能是因为发展，也可能是因为紧急情况或重建。不断推进的城市化、气候变化和全球化、金融危机及其他全球性危机，都在一定程度上使强迫迁离问题更加尖锐和复杂。

强迫迁离是国际法之下的一个独特现象，强迫迁离的很多后果类似于任意流离失所及其他涉及强迫和非自愿从其房屋、土地和社区流离失所的其他活动。

国际社会一再声明，强迫迁离是严重侵犯人权、特别是侵犯适足住房权的行为。¹ 这种声明承认人权具有相互依存、不可分割和相互关联的关系。强迫迁离不仅违反了禁止任意或非法干涉家庭的要求，而且往往导致其他严重侵犯人权的情况，特别是在同时还伴随着强迫搬迁或无家可归的情形之时。例如，如果没有提供适当的替代性住房，则强迫迁离受害者的生命和健康就受到威胁，而且他们通常无法获得食物、教育、医疗、就业及其他生计机会。事实上，强迫迁离往往导致人们失去生产食物或获取食物的手段，或导致子女中断就学或完全停止就学。

强迫迁离通常将人们推向极端贫困，并因此对生命权本身构成威胁。强迫迁离也被认为无异于残忍、不人道或有辱人格的待遇，特别是以暴力方式开展的或怀有歧视的强迫迁离。在强迫迁离中，人们经常受到骚扰或殴打，有时会受到非人道待遇或被杀害。妇女和女童在迁离之前、期间和之后特别容易遭受暴力，包括性暴力。强迫迁离如果使人们无家可归，则也可能导致间接侵犯投票权等政治权利。强迫迁离还可能对被迁离者(特别是儿童)产生深远的负面心理影响，实践中，已发现他们受到了短期和长期的影响。

¹ 联合国人权委员会第1993/77号和第2004/28号决议。

在强迫迁离中，人们获得救济的权利和获得司法救助或其他问责机制的权利(包括对强迫迁离的原因提出质疑)往往得不到支持，这导致进一步侵犯与司法正义有关的人权。

出于发展目的而规划或进行的强迁，往往是为了维护“公益”或“公共利益”，但并未向那些最弱势者提供保护，也未提供程序性保障或正当程序。这体现在许多发展项目和基础设施项目中，例如，大型水坝或采矿等采掘业、大规模征用土地、城市更新、城市美化、或大型国际商业活动或体育赛事。

问题在于，以发展为借口的强迁往往并非让那些最需要的人受益。例如，为了实现千年发展目标7——到2020年使至少1亿贫民窟居民的生活有明显改善，一些国家使用的是清除贫民窟和强迫迁离的办法，而不是采用一项人权框架来优先提供保有权保障及向贫民窟居民提供积极、自由和卓有成效地参与发展决策的机会，与该目标的精神背道而驰。

冲突后和灾后重建工作、或对减少灾害风险法律或住房建筑标准使用不当，也可能成为将人们迁离家园的借口。

强迁并不是城市化、开发和重建无以避免的副作用，而是人为干预的结果。

本“概况介绍”审查了在国际人权框架下禁止强迫迁离的规定、国家及其他人避免和禁止强迫迁离的具体义务、以及在权利和义务被违反的情况下，问责和补救措施应如何适用的问题。

一. 什么是强迫迁离？

定义

强迫迁离是“违背个人、家庭和(或)社区的意愿，永久性 or 暂时性地将人们迁离他们居住的房屋和(或)土地，且不提供也无法获得适当形式的法律保护或其他保护”(经济、社会和文化权利委员会关于适足住房权和强迫迁离的第7(1997)号一般性意见)。

各种要素单独或结合在一起，形成强迫迁离的定义：

- 永久性 or 暂时性地迁离住房和(或)土地；
- 这种迁离活动违背居住者的意愿，无论是否使用武力；
- 在开展这种活动时，没有在必要时提供适当的替代性住房和安置、适当的补偿和(或)生产用地；
- 在这种活动开展过程中，没有机会质疑该迁离决定或程序，没有经过正当程序，且不顾该国的国家义务和国际义务。

强迁类型

强迫迁离住房和土地的情况发生在许多场合，包括城市和农村地区、发展中国家和发达国家。强迁规模小到单独一个人、家庭、团体或社区，大到一整片区域和大规模迁移，涉及数千人到数万人不等。以下是可能导致强迁的情形——其中一些情形将在下文详细讨论：

- 水坝或道路等城市和农村发展项目
- 采矿、采掘和其他工业活动
- 城市美化、城市更新/改造，包括防灾
- 分区、城市规划和空间规划
- “大型”事件，如重大国际事件和体育赛事
- 大规模土地征用和租赁
- 私有化和(或)住房和土地投机
- 缺乏合法的保有权保障、保护性立法或措施
- 在市场经济过渡国家，住房和土地的变化

-
- 未收回或未承认土地和房屋的所有权，包括未解决的土地要求
 - 贫民窟的清除与贫困定罪
 - 公共利益和私人利益之间的腐败和勾结
 - 房地产和私人商业活动，包括房地产骚扰和欺诈性贷款
 - 土地侵占，包括被武装团伙和准军事部队侵占
 - 歧视性法律和活动，包括与继承有关的歧视
 - 因贫困或因自然或人为原因、农村向城市转移或其他原因造成的迁移而生活在非正规住区
 - 负担不起及下层住宅高档化
 - 拖欠房租或按揭/止赎
 - 国内暴力或虐待
 - 与就业证有关的住房保障(例如，家政人员或季节性工人)
 - 以强迁、房屋拆迁和迁移作为战争武器的政治冲突和种族冲突，进行种族清洗和人口转移
 - 国际和非国际武装冲突及以民用住宅为目标的行动，包括集体惩罚
 - 所谓的反恐措施
 - 惩罚性和报复性的“法律与秩序”行动(见下文方框)

2008年12月16日，警方在[巴布亚新几内亚莫尔兹比港]太特定居点进行了强迫迁离和大范围拆迁。据警方称，一个商人此前在该定居点附近被谋杀，他们因此在对该案进行调查后采取了本次应对行动。据报道，警方发出最后通牒，要求居民合作，尽管居民已照办，且尽管警方也于2008年12月18日和19日逮捕了几名嫌疑人，但警方仍用推土机拆除了定居点大约300人的房屋。政府没有提供替代性住房，也未对这些无家可归者提供支助。居民指称，他们没有收到拆迁通知，而且警方是在他们遵守了最后通牒之后采取的突然袭击。2008年12月22日，国家法院批准了一项命令，允许居民迁回定居点内的房屋，并禁止警方对房屋进行进一步的破坏。

资料来源：联合国，“呼吁政府不要在莫尔兹比港实施强迫迁离”，2009年7月22日新闻稿。可查阅：http://pacific.ohchr.org/docs/PR_PNG_220709.doc。

常见误解

- **并非所有强迁都被国际人权法禁止。**禁止强迫迁离这一规定并不适用于依法并在符合国际人权条约的情况下进行的强迁。例如，为了保护生命，可能需要将人们迁离灾害多发地。然而，即使在这些情况下，强迁活动也应符合国家法律及相关国际标准，包括正当程序。
- **仅有行政或司法判决，并不一定构成合法或合理的强迁。**即使国内法院已裁定进行强迁，或者即使强迁活动是在根据国家法律的情况下开展，如果强迁活动不符合国际人权标准和相关国家义务，则相关情形仍可能构成强迫迁离。
- **强迫迁离不一定涉及使用武力。**人们可能会因为骚扰、威胁或其他恐吓活动而被迫搬离家园或离开土地。切断水、电，或采用其他方式使人们无法留在家中，这些都可能构成强迫迁离。如果居住者离开家一段时间(无论是自愿还是因自然灾害或冲突等原因而离开)，然后不被允许返回家中，则这种情况也可能构成强迫迁离。
- **避免强迫迁离并不与财产权挂钩。**不论保有权属何种形式——个人所有房屋、公租房或私人出租房、合作建房、集体安排、租赁房、紧急住房或过渡房、或非正规住区——每个人都有权不被强迫迁离。但是，没有适当理由或违反国际法的征用也被认为是强迫迁离。

二. 国际法禁止强迫迁离的规定

强迫迁离构成严重侵犯人权

强迫迁离直接或间接侵犯国际文书所规定的公民、文化、经济、政治和社会权利，包括：

- 生命权(《公民权利和政治权利国际公约》第6.1条)
- 免遭残忍、不人道和有辱人格的待遇的自由(同上，第7条)
- 人身安全权利(同上，第9.1条)

-
- 获得适当生活水准的权利，包括获得足够住房、食物、水和卫生设施的权利(《经济、社会、文化权利国际公约》第11条及人权理事会有关决议)
 - 私生活、住宅和家庭不受干涉的权利(《公民权利和政治权利国际公约》第17条)
 - 行动自由和选择住所的自由(同上，第12.1条)
 - 健康权(《经济、社会、文化权利国际公约》第12条)
 - 受教育的权利(同上，第13条)
 - 工作权(同上，第6.1条)
 - 获得有效救济的权利(《公民权利和政治权利国际公约》第2.3条和第26条)
 - 财产权(《世界人权宣言》第17条)
 - 投票权和参与公共事务的权利(《公民权利和政治权利国际公约》第25条²)

这些侵权行为可能直接或间接由以下原因所致：

- 作出强迁决定的方式(例如，没有协商或参与，没有提供信息，没有追偿机制)
- 规划强迁的方式(例如，没有通知，没有提供安置，没有或延迟提供补偿或在提供补偿时附加不合理条件)
- 实施强迁的方式(例如，在夜间或恶劣天气实施，未对人或其财物提供保护)
- 使用骚扰、威胁、暴力或武力(例如，迫使人们签署协议，当人们还在抢救财物时使用推土机等)
- 强迁的结果(例如，子女教育中断、医疗中断、精神创伤、失去工作和生计、因无家可归而无法投票、因身份证和财产凭证在强迁中被毁而不能获得基本服务或不能获得司法救助程序等)

² 关于这些人权的更多信息，见本出版物结尾处所列由人权事务高级专员办事处编写的概况介绍。

国家、区域和国际人权机构所作许多决定都已证实由强迫迁离导致多种严重侵权行为。例如，人权事务委员会曾表示，强迫迁离的实践任意地妨碍了受害者的公民权利和政治权利，特别是他们在《公民权利和政治权利国际公约》第17条项下享有的权利(任意或非法干涉私生活、家庭、住宅或通信)。

人权事务委员会还认定，当涉及种族或民族歧视时，强迫迁离还违反了《公约》第26条(法律面前人人平等和在此方面禁止歧视)，当影响土著人民和少数群体时，强迫迁离还违反了《公约》第27条(对在民族、宗教或语言上属于少数群体的人的歧视)。禁止酷刑委员会也认定，在某些情况下，焚烧和破坏房屋构成残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。(另见下文第四章)

强迫迁离通常具有歧视性或导致歧视

在许多情况下，强迫迁离的受害者是那些属于特定人口群体的人：最贫困者、面临歧视的族群、边缘化人群及那些无力改变导致其流离失所的项目决策和设计的人群。而往往正是贫困导致他们被迁移和安置，并被认为是最具有最小阻力的目标。

适足住房问题特别报告员称，“强迫迁离加剧不平等、社会冲突、隔离和‘贫民窟化’等现象，必然会影响到最贫穷者、社会和经济方面最弱势者和边缘化的社会阶层，特别是妇女、儿童、少数人人群体和土著人民”。³

歧视是强迫迁离中的常见因素。歧视系指基于各种理由作出的任何区分、排斥或限制，从而或旨在妨碍或否定对人权的认可、享有或行使。它与特定人群的边缘化相联系，且通常是社会基本结构性不平等的根源。禁止歧视，既可在公共领域也可在私人领域开展。权利可能因国家的直接或间接作为或不作为而受到侵犯，包括国家级和地方级的机构或机关，也可能在国家的国际合作和援助中发生。

³ 《出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18, 附件一)。

那些面临较高强迫迁离风险的人往往是因为歧视而被置于这种风险中。例如，那些居住在非正规住区或缺乏保有权保障的人常常是被边缘化的群体。此外，种族或族裔群体有可能特别是因为他们的种族、族裔或宗教而成为强迫迁离的对象。

例如，少数群体常常因为歧视、冲突或种族清洗，或者是因为他们构成被社会排斥的群体、贫困群体或被边缘化的群体而面临强迫迁离。这样的强迫迁离已受到人权事务委员会、消除种族歧视委员会和禁止酷刑委员会的谴责。例如，禁止酷刑委员会认定，国家默许对少数民族社区进行暴力强迫迁离，构成残忍、不人道和有辱人格的待遇。同样，欧洲社会权利委员会也认定，如果在强迫迁离中还存在国家共同采取措施并导致弱势群体(包括少数民族)的人权受到侵犯，则构成严重侵犯适足住房权。其认为，这种情况令人震惊，故关于这些强迫迁离的申诉应当加快处理，并需要得到欧洲委员会所有成员国的密切关注。⁴

消除种族歧视委员会，关于消除对罗姆人歧视的第27(2000)号一般性建议

委员会指出，国家应采取以下措施，改善罗姆人的生活条件：

- 坚决抵制在居住和获得住房方面对罗姆人的任何歧视性做法，主要是地方当局和私人业主的歧视性做法；
- 坚决反对当地采取措施否认罗姆人的居住权利或非法驱逐罗姆人；及
- 不得将罗姆人安置在居民区之外且没有医疗保健和其他设施的孤立营地。

在获得住房(包括公租房和私人出租房)方面的歧视，可能会导致某些类别的人群(如移民人口)没有保有权的保障，并最终导致他们被迁离。这种情况可能会迫使移民人口生活在最贫穷、最不安全的住宿条件中，或是生活在非正规住区的出租床位(即轮流睡在同一张床上)，或为了避免无家可归而忍受雇主的虐待。

⁴ 见维护住房权利反对驱逐房客中心(住房权利中心)诉意大利案，第58/2009号申诉。

移民人口也许并不清楚有哪些行政和司法机制，也不会说当地语言，他们是特别容易受到强迁的人群。

消除种族歧视委员会

关于消除对非公民歧视的第30(2004)号一般性建议

《消除一切形式种族歧视国际公约》的各缔约国应“保证公民和非公民平等享有适足住房权……”。

强迫迁离侵犯适足住房权和保有权受保障权

经济、社会和文化权利委员会

关于适足住房权的第4(1991)号一般性意见

不论保有权的形式属何种，人人都应拥有一定程度的保有权的保障，确保他们受到法律保护，免遭强迫迁离、骚扰和其他威胁。

保有权保障系指，每个人都应享有法律保护，以免被随意迁离住房和土地，无论是居住于公租房或私人出租房、合作建房、租赁房、个人所有房屋、紧急住房或非正规住区，包括对土地或财产的占有。

禁止强迫迁离，是一项能够立即采取和不依赖于其他资源的法律措施。

不享有非正规住区的所有权和居住权这一情况经常被用来作为强迫迁离的理由。但是，对人权的尊重无关乎具体状态，包括所有权情况。例如，如果一个国家无法履行每个人的适足住房权，那么，该国就应考虑各种解决方案，包括允许人们在一定程度上自行提供住房，即使这是通过建立非正规住区来完成。

各国还有义务立即采取措施，使目前缺少保有权保障的个人和家庭得到法律上的保有权保障，并与他们真诚地磋商。该义务也在各种政府间论坛和会议成果中重申，包括《生境议程》。

我们[各缔约国]进一步承诺实现以下目标：……

(b) 向所有人提供法律上的保有权保障和获得土地的平等机会，包括妇女和生活在贫困中的人群；并开展立法和行政上的改革，使妇女有充分和平等的机会获得经济资源，包括继承权、土地及其他财产的所有权、信贷、自然资源和适当的技术；……

(n) 保护所有人免受违法强迫迁离，为遭受违法强迫迁离者提供法律保护和救济，并将人权纳入考虑范围；如果不能避免强迁，则确保酌情提供的适合的替代解决方案。

资料来源：《生境议程》。

不幸的是，在许多情况下，决策者宁愿进行强迁而不是解决核心问题。结果，从非正规住区被迁离的人们又将在别处加入或创建另一个非正规住区，因为他们没有任何其他选择，而且他们住房问题的根源没有得到解决。

但是，城市贫困者并不只是那些居住在非正规住区的人。无家可归是一种严重侵犯人权的行为，而且可能是因为无法负担住房而导致，而这些又通常是下层住宅高档化和投机行为或其他市场力量的结果，同时也伴随着种族或民族歧视。无家可归者往往不得不居住于非正规住区，如帐篷城，而这些地方又面临强迫迁离的威胁。当公共或社会住房私有化，或当私人业主要求增加租金而同时又没有可用的正当程序保护时，也可能出现强迫迁离。在法律和实践对无家可归这一情况予以定罪，加剧了那些被强迫迁离者的困境。

强迫迁离会侵犯食物权

2010至2012年，有将近8.7亿人遭受着长期营养不良，世界饥饿人口数量仍然相当高，令人无法接受。⁵ 对于绝大部分(小农或农业工人、牧民、个体渔民和土著人民)来说，获得土地是实现适当生活水准(包括食物权)的一个条件。⁶

⁵ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界粮食计划署(粮食署)和国际农业发展基金(农发基金)：《2012年世界粮食不安全状况：为加快减少饥饿和营养不良状况，经济增长是必要的但并非充分的》(罗马，粮农组织，2012年)。

⁶ “食物权问题特别报告员的报告”(A/65/281)。

适足食物权被理解为系指：有权获得食物、有获得食物的经济条件、或有获得食物的手段，包括通过生产或采购食物而获得。强迫迁离会剥夺人们获得食物的手段，从而妨碍食物权的行使。例如，当强迫迁离剥夺了人们和相关社区赖以生产口粮或商品粮的土地、水和其他资源时，就可能导致饥饿和营养不良。被迁离的人如果被安置到远离工作的地方或被剥夺作为一个地区的居民可享受的社会权利，则可能会失去获得工作的机会或社会保障计划。这可能让他们无力购买食物。

食物权问题特别报告员编制了适用于大规模土地征用或租赁活动的最低人权原则，其中，禁止不符合国际人权标准的强迫迁离活动。粮农组织国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则强调，各种形式的土地、渔业及森林保有制度均应提供免遭强迫迁离的保障，包括在征用之时提供。⁷

强迫迁离会违反国际人道主义法，构成国际犯罪

改变民族、宗教或种族组成结构的人口迁移、大规模驱逐、种族清洗或类似活动、集体惩罚、以及将人们强行迁离他们的家园、土地和社区的其他活动，也构成强迫迁离。⁸

《1949年日内瓦公约》及其《1977年附加议定书》禁止在国际性和非国际性武装冲突中，非出于军事上之必要而强迫迁移平民及大规模破坏和侵占财产，否则，也可能构成强迫迁离。⁹

《国际刑事法院罗马规约》第8条中，将在国际性和非国际性冲突中，非出于军事上之必要而以非法和横蛮之方式，大规模破坏和侵占财产的行为认定为战争罪。其明确规定，“占领国直

⁷ A/HRC/13/33/Add.2, 附件, 第2条。

⁸ 例如见, 《出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18, 附件一)第5段, 及《关于国内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)。

⁹ 例如见, 《1949年关于战时保护平民的日内瓦公约(四)》第53条, 《1949年日内瓦四公约的第一附加议定书》第54条, 以及《第二附加议定书》第14条。

接或间接将其自己的部分平民迁移到被其占领的领土，或将被占领领土上的全部或部分人口驱逐到该领土内其他地方或驱逐到该领土之外”属于战争罪(第8(2)(b)(八)条)。

《罗马规约》第7条规定，驱逐或强行迁移人口的活动如果是在“针对任何平民人口的大规模或系统性攻击中发生(且是明知这种攻击行为)”，则构成危害人类罪。

“驱逐或强行迁移人口”系指采用驱逐或其他强制手段强迫人们离开他们当前的合法居住场所，而没有国际法允许的理由。

资料来源：《罗马规约》第7(2)(d)条。

强迫迁离可能会导致任意逼迁问题及侵犯境内流离失所者和难民的权利

冲突活动或其他人类活动及自然灾害可能会导致强迫迁离。无论受影响者是难民或是境内流离失所者，国家、区域和国际人权法和人道主义法都特别规定应防止任意和强迫迁离。

根据《关于境内流离失所问题的指导原则》，**境内流离失所者**是“被强制或被迫逃离或离开家园或惯常居住地且尚未越过国际认可国界的人或人群，特别是为了避免武装冲突、普遍暴力、侵犯人权的活动、或自然或人为灾害的影响”。

《指导原则》第6条规定了受保护免遭任意逼迁的核心权利：

1. 人人都有权受到保护，以免被任意迁离自己的家园或惯常居住地。
2. 被禁止的任意逼迁包括下列情况下的迁移：
 - (a) 根据种族隔离政策、“族裔清洗”或其他类似做法进行的迁移，且意图或导致改变受影响人民的族裔、宗教或种族组成；
 - (b) 在武装冲突情况下的强迫迁移，但出于所涉平民的安全，或军事上的急切理由的除外；
 - (c) 大规模开发项目并非出于令人信服、压倒一切的公共利益；
 - (d) 遇到灾难的情况下，但是为了受灾人员的安全和健康而需要将他们撤离的除外；及
 - (e) 用作集体惩罚的迁移。
3. 迁移不得长于当前情况所需要。

《指导原则》第6条禁止任意逼迁，并规定应防止人们被任意迁移。这种保护意味着诸多程序和其他保障措施。当局必须确保事先探讨所有可行的备选方法，以避免迁移，且如果迁移不可避免，则必须采取措施，设法尽量减少迁移及其负面后果(《指导原则》第7.1条)。此外，程序性保障要求(包括)：具体迁移决定应由承担相关职能的国家机关作出；应向被迁移者提供完整信息，包括相关补偿和安置情况；应争取被迁移者在知情情况下自愿同意；当局应采取措施，让那些受影响的人(特别是妇女)参与到安置有关的决定中；以及将被迁移的人应有权获得有效的补救，包括对决定开展法律审查(《指导原则》第7.3条)。

如果迁移不可避免，则应当为开展迁移的条件提供一系列保障措施，并强调，当局有责任在最大可行程度内提供充足的住宿，且应当在条件安全下开展迁移，并适当考虑维护家庭团结、营养、健康和卫生等问题(《指导原则》第8和第7.2条)。首要标准是：执行迁移的时候，“不得侵犯被迁移者享受生命、尊严、

自由和安全的权利”(《指导原则》第8条)。所有境内流离失所者都享有适当生活水准权,且不论情况如何,最低条件是,主管机关应不歧视地向境内流离失所者提供并确保他们安全地获得基本宿处住房(《指导原则》第18条)。

《指导原则》第9条强调,“国家有特别义务保护土著人民、少数人群、农民、牧民和其他特别依赖土地和土地附着物的群体,使他们免受迁移”。

根据《关于难民地位的公约》,缔约国有义务在住房方面,对难民给予尽可能优惠的待遇,无论如何,此项待遇不得低于外国人在同样情况下通常享有的待遇(第21条)。

此外,难民和境内流离失所者的财产和物品应受到保护(《指导原则》第21条),有权返回自己的家中或惯常居住地,并有权重新获得其被强迫迁离的住房和土地。¹⁰此外,《指导原则》第28至第30条规定,当局有义务创造条件,允许境内流离失所者返回到他们的家园或惯常居住地(在那里他们应有权平等地享受公共服务),并帮助他们尽可能地收回他们的财产和物品。如果不可能做到,则有关当局应帮助这些人获得“适当的赔偿或另外形式的公平补偿”。为了帮助返回原籍国的流离失所者和难民形成持久的解决方案,房屋、土地和财产的归还也是关键。¹¹

在被迁移后,一些人最终会生活在营地或安置点。但是,大多数流离失所者与他们原社区的居民生活在一起。虽然居住在迁移者营地的人应获得特别保护,但是,他们往往又被强迫迁离这些营地。在此背景下,不符合国际人权标准的迁离或安置可被视为强迫迁离,并违反国际法要求对流离失所者提供特别保护的规定。根据《指导原则》第15(d)条,境内流离失所者“有权受到保护,不被强迫遣返至或重新定居于对其生命、安全、自由及/或健康产生威胁的任何地方”。

¹⁰ 例如见,《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》(《皮涅伊罗原则》)(E/CN.4/Sub.2/2005/17),第2.1条。

¹¹ “境内流离失所者问题持久解决办法框架”(A/HRC/13/21/Add.4)和“持久解决办法:停止冲突后的迁移”,秘书长政策委员会关于持久解决办法的第2011/20号决定,2011年10月4日。

美洲人权委员会表示深切关注海地流离失所者营地境况

……美洲人权委员会还决定对强迫迁离境内流离失所者营地的行为采取预防措施……美洲人权委员会还建议海地国采取以下措施：通过一项延期命令，制止驱离境内流离失所者营地的行为，直到新政府接手；允许那些从营地被非法驱离的人转移到至少具有最低卫生和安全条件的地方，并在他们同意后进行实际转移；保证境内流离失所者有机会在法院及其他主管机关行使有效的追索权；采取有效的安全措施，以保障营地居民的人身安全，特别是保障对妇女和儿童的保护；对安全部队进行流离失所者权利(特别是他们不得被强迫驱离营地的权利)方面的培训；以及确保国际合作机构有权访问营地。

资料来源：美洲人权委员会，第114/10号新闻稿，2010年11月18日。

境内流离失所者享有迁徙自由权和居住自由权，并有权自愿选择他们所需的持久解决方案，即是否返回、融入他们的原地方社区、或重新安置到该国的其他地方。但是，在一些实例中，在境内流离失所者被迁移和安置在城市郊区的几十年之后，又再次被强迫迁离，并被要求返回到他们的原居住地。至关重要的是，这种决定应当是自愿的。保障境内流离失所者的迁徙自由和居住选择，也在一些文书中获得承认，如《坎帕拉公约》。¹²

强迫迁离会侵犯土著人民的土地权

土著人民享有的保护不仅应达到一般人权标准，还应达到专门适用于他们的标准。这些标准承认土著人民与他们的土地之间存在独特的文化关系，并保护他们不被迁移。《联合国土著人民权利宣言》指出，土著人民享有特殊保护，确保他们不被剥夺土地或在被剥夺土地后获得救济。在此背景下，未经土著人民自愿、事先和知情情况下作出同意，且未经达成公平公正的赔偿约

¹² 《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(2009年)。

定及(如可能)允许享有返回权，不得强行将土著人民迁离他们的土地。这些原则已由消除种族歧视委员会重申。¹³

非洲委员会认为，被告国将印多若斯(Endorois)人从他们祖先居住的土地上强迫迁离，这侵犯了他们的宗教自由权，将他们赶出他们神圣的土地，而这块土地是他们开展宗教实践的根本，因此使他们无法保持对他们的文化和宗教至关重要的宗教习俗。

资料来源：非洲人权和人民权利委员会，少数人权利发展中心(肯尼亚)和少数人权利团体国际组织代表Endorois福利委员会诉肯尼亚案，第276/2003号，2010年2月4日的决定。

强迫迁离严重影响妇女权利

我看到我和丈夫在10年里用汗水和爱修建的家在10分钟内被推倒变成废墟。我们在这所房子里……投入了毕生的积蓄。

印度妇女从她在Bhabrekar Nagar的家中被迁离。

资料来源：维护住房权利反对驱逐房客中心，暴力：强迫迁离对巴勒斯坦、印度和尼日利亚妇女的影响(2002年)。

强迫迁离对所有人都产生不利影响，而妇女受到的影响往往更严重，也往往在强迫迁离中遭受虐待。

强迫迁离导致妇女在迁离之前、期间和之后遭受直接和间接的暴力。通常，妇女是迁离前心理或身体恐吓和骚扰的直接目标。紧张、焦虑、加上迁离威胁、或者实际的迁离，特别影响到怀孕的妇女。在具有性别角色传统定义的社会，迁离活动的时间经常定在男性不在家且妇女独自一人时，这样会有更小的阻力。在迁离中，经常发生辱骂和身体暴力(包括性暴力)。

¹³ 见其关于土著人民的第23 (1997)号一般性建议。另见国际劳工组织《第169号关于独立国家土著和部落人民的公约》。

在迁离后，妇女往往更容易受到虐待，尤其是当她们已无家可归或被迫住到装备不齐的房子。缺乏庇护所和私密性，可能会增加性暴力及其他形式的暴力风险。

尽管仍然紧张和焦虑，妇女往往试图重新建立一个安全的家庭环境，修复已破碎的居所。

在许多地方，妇女在住房和土地的所有权方面(包括婚姻财产和继承)面临严重歧视。在一些社会和文化中，住房、土地和财产往往被理解、记录或登记在男性的名下，而妇女因此只能依赖她们的男性亲属来获得居住保障。在此背景下，女性更易在她们的丈夫或父亲去世后遭到强迁。这种歧视可体现在成文法和习惯法以及各种实践中，它们没有认可妇女同男性平等的权利。在某些情况下，妇女决定留在她的家中或她的土地，可能会遭到她的姻亲甚至是族群施加的暴力，以及社会的排斥。亲属可以虐待寡妇而逍遥法外，因为这些事情被看作是家庭私事。在某些情况下，家庭暴力也是导致强迁的原因。

人权委员会

……重申强制拆迁和强迫迁离房屋和土地，对妇女产生严重影响，包括由配偶或姻亲开展这些活动的情形……

敦促各国政府解决强制拆迁和强迫迁离房屋和土地的问题，并消除对妇女的严重影响……

资料来源：人权委员会关于妇女平等拥有、获得和控制土地的权利及平等拥有财产和享有适足住房的权利的第2005/25号决议。

强迫迁离严重影响儿童的权利及其发展

住房在儿童的生长发育过程中起着至关重要的作用。强迫迁离会对每个人带来创伤，特别是会对儿童和家庭稳定性带来创伤。在儿童的证词中，描述有暴力、弥漫着恐慌和混乱的迁离、以及在野外过夜和过日子的生活经历。他们经常患有创伤后综合

症，包括噩梦、焦虑、冷漠和消极。¹⁴ 被拆迁或搬出家中是整个家庭的屈辱经历，对于儿童来说更甚，因为他们觉得，自己和家人是廉价的，他们的自尊受到打击。¹⁵ 除了家园的丧失及相关创伤以外，儿童常常还无法上学，无法获得医疗保健。强迁和流离失所提高了家庭破裂的风险，这可能会使儿童更易受到贩卖和其他虐待。

强迁给每个人带来恐慌。孩子们哭了。因为催泪瓦斯，我什么都看不到，我感觉身子太虚弱，无法打包或收拾任何东西。我只能抓住我的孩子。我的两个孩子因为催泪瓦斯得了病，他们后来呕吐了两天。今天，我的孩子看到推土机时仍会害怕，他们问推土机是不是又来强拆我们的家。

Kompheak, 40岁，四个孩子的母亲，2009年1月
从Dey Krahorm被迁离

资料来源：人权事务高级专员办事处——柬埔寨，“柬埔寨的强迁和重新安置：人力成本、影响和解决方案——某些城市拆迁案件研究”，2012年。

人权维护者和强迫迁离的受害者往往成为目标

《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》指出，人人有权单独地与他人一起在国家 and 国际各级促进、争取保护和实现人权和基本自由。

在任何情况下(包括强迁和迁移)，每个人都应该能够：

- 开展人权工作，成立社团和非政府组织；
- 和平聚会或集会；寻求、获取、接收和保存信息；
- 对与人权有关的官方政策和行为进行投诉，并要求审查这些投诉；

¹⁴ T. Rahmatullah, 《迁离对儿童的影响：金边、马尼拉和孟买案例研究》(纽约，联合国亚洲及太平洋经济社会委员会及亚洲住房权利联合会，1997年)。

¹⁵ 见《适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员米隆·科塔里提交的报告》(E/CN.4/2004/48)。

-
- 提供专业水准的法律援助或其他建议和支持，以捍卫人权；
 - 参加公开听证、诉讼和审判，以评估其是否符合国家法律和国际人权义务；
 - 依法开展人权捍卫者的工作或职业；征集、接收和使用资源(包括国外资金)，以保护人权。

遗憾的是，在世界上许多地方，为了捍卫自己的人权而反对强迁的个人和社区以及向他们提供帮助的律师和其他团体受到骚扰、威胁、在某些情况下还为此献出生命。负责人权维护者问题的秘书长特别代表称“因为在捍卫人权时开展的活动而面临被杀害的危险，活跃在土地权利和自然资源领域的人权维护者是第二大易受攻击的群体”(A/HRC/4/37)。

2011年，土地使用权活动家安娜科尔多瓦在哥伦比亚第二大城市麦德林的一个公交车上，被一名身份不明的枪手枪杀。“他们会杀了我，但我要的是正义”她常说。

资料来源：Constanza Vieira, “被谋杀活动家的孩子远走他乡”，《国际新闻社》，2011年6月15日。

三. 国家有何义务，其他方面有何责任？

虽然强迁和重新安置应该是最后的手段，但有些时候，它们是无法避免的。例如，为了保护生命和人权，有必要将人们从废弃的建筑物或灾害多发地区迁移出来。在这些情况下，强迁活动必须完全符合人权标准，并防止或减轻任何负面影响。事实上，必要的强迁和安置应该使那些被强迁者过得更好。

如果当事人总是不支付房租或按揭贷款，但经证明其有能力支付，且也不必牺牲其他基本权利(包括食物、教育和医疗保健)，则法院也可裁决强迁。但是，即使在这些情况下，强迁活动也应符合国家法律和有关国际标准，包括正当程序的保护。

鉴于世界各地强迁和流离失所的频率和规模，人权机构和专家机制已详细规定了所有相关方的义务，并提供了如何履行这些义务的指引，特别是：¹⁶

- 《关于发展引起的流离失所问题的全面人权准则》(E/CN.4/Sub.2/1997/7, 附件)
- 经济、社会和文化权利委员会，关于适足住房权的第4 (1991)号一般性意见和关于强迫迁离的第7 (1997)号一般性意见
- 《关于境内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)
- 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和准则》(大会第60/147号决议)
- 《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》(E/CN.4/Sub.2/2005/17和Add.1)
- 《适用于大规模土地征用或租赁活动的最低人权原则》(A/HRC/13/33/Add.2, 附件)
- 《出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18, 附件一)

《出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》使用案例

印度德里高等法院使用《出于发展目的的搬迁和强迁问题的基本原则和准则》认定，如果没有提供替代土地和房屋，则不应进行强迁，且被强迁者在被强迁后不应被置于更差的环境(Sudama Singh及其他人诉德里政府案，2010年2月11日判决)。

非洲人权和人民权利委员会于2011年10月24日在班珠尔通过了《关于实施〈非洲人权和人民权利宪章〉中经济、社会和文化权利的原则和准则》，其中深刻指出了禁止强迫迁离的规定以及《出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》中的指导方针。

¹⁶ 可查阅[www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequate Housing Toolkit.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx) (2013年8月26日查询)。

虽然本概况介绍的目的并不是详细分析所有这些义务，但以下段落强调了在强迁不可避免的情况下需要加以考虑的一些关键要素。

A. 一般义务

禁止强迫迁离的规定立即生效，不取决于有无资源

通过批准人权条约，各国承诺在其管辖范围内落实这些条约中规定的权利。虽然一些义务的履行可能需要资金和时间，但其他一些义务则立即生效，并不需要资源。这包括禁止对人们进行强行迁离。在这方面，各国必须以非歧视的方式，向所有人提供一定程度的保有权利的保障(不论保有形式属何种)，以保证得到法律保护，免遭强迫迁离、骚扰和其他威胁。¹⁷

各国不应让现有的经济、社会和文化权利保护措施恶化，除非有充分的理由。在许多情况下，阻止进入或使用住房——即使是不合格的住房——或者以不利于居民的方式改变不同形式的保有保障，可被视为故意倒退的做法。为了证明这些措施的合理性，国家必须证明其是在仔细考虑所有方案、评估影响、并充分利用其最大可用资源之后作出的这种决定。

此外，《经济、社会、文化权利国际公约》要求各国采取措施，包括“尽最大能力，通过国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐步充分实现本公约中所承认的权利”(第2条)。

各国必须采取一切措施防止强迁的发生

各国义务向所有人提供一定程度的保有权利保障(不论保有形式属何种)，以保证得到法律保护，免遭强迫迁离、骚扰和其他威胁。在许多国际文书和承诺(如《生境议程》)中提到的保有权利保障，也被证明是鼓励自行投资住房，从而获得更好的生活条

¹⁷ 见经济、社会和文化权利委员会，第4 (1991)号一般性意见，以及粮农组织国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则。

件。其也要求实现食物权。¹⁸ 可采用各种方法来衡量保有权保障的进展，例如可制定各项指标。¹⁹

改善保有权保障

适足住房问题特别报告员编制了《城市贫民保有权保障指导原则》(A/HRC/25/54)，以协助国家和其他人解决日益城市化的世界中城市贫困人口目前所面临的保有权保障危机，其中包括十个方面：

- 加强多种保有形式
- 改善保有权保障
- 优先考虑就地解决的方案
- 促进房地产的社会功能
- 反对保有权歧视
- 促进妇女的保有权保障
- 在经营活动中尊重保有权保障
- 在发展合作中加强保有权保障
- 加强城市贫民赋权，让国家承担责任
- 确保司法途径

在法律和实践中暂停强迁的案例

在菲律宾，《1992年城市发展和住房法案》(共和国法案第7279号)规定在三年期间内暂停强迁，以此支持“提升弱势群体和无家可归居民在城市地区和安置地区的生活条件，以他们可负担的成本向他们提供体面的住房、基本服务和就业机会”。

2012年，约有20名法国市长宣布暂定强迁拖欠租金者，以防止他们无家可归。

¹⁸ 粮农组织支持逐步实现在国家粮食安全背景下适足住房权的自愿准则，第8B条准则。

¹⁹ 例如见，联合国人类住区规划署(人居署)和全球土地工具网，《监控城市的保有权保障：人民、土地和政策》(内罗毕，人居署，2011年)。

各国应当采取适当的立法、行政、预算、司法、宣传等措施，以充分实现适足住房权，防止强迫迁离。各国应采纳具体的国家战略来实现适足住房权，并广泛吸收社会不同参与群体提出的有意义的意见，特别是那些经常受到强迫迁离影响的人。这些措施和行动计划应明确禁止强迫迁离，并规定发展计划等不得导致强迫迁离。一般情况下，防止强迫迁离应该是一项整体国家战略或行动计划的一部分，其中同时涉及其他相关问题，例如保有权保障、适足住房、扶贫和获得生计途径等。

Muthurwa居民获得反强迁禁令(肯尼亚)

Muthurwa居民在非政府组织Kituo Cha Sheria的帮助下，获得了一项反对肯尼亚铁路员工退休福利计划受托人的临时禁令，得到了暂时的喘息。

这些居民长期受肯尼亚铁路员工退休福利计划的侵扰，迫使他们撤离家园，尽管并无替代性住房。Muthurwa居民的房屋已被部分拆除，供水中断，厕所和卫生设施也被拆除。

2011年2月17日，法官Musinga签署了一份临时禁令，允许Muthurwa居民在案件全部审理完毕之前，留在原地。肯尼亚高等法院于2013年8月作出了终审判决(2010年第65号申请)。

在让每个人都获得适足住房的过程中，各国需要解决的一个重要因素是**负担能力**问题。例如，在公共和私人市场为穷人和低收入群体提供他们能够负担的住房，也是一种解决方案，这能防止他们因无力支付住房费用(租金、抵押贷款等)而面临强迫迁离。这也是一种替代非正规住区的方案。

金融和住房危机

当前的危机进一步恶化了世界各地住房和土地的可负担能力问题。这也生硬地提醒着人们：负担能力问题不仅影响到穷人也影响到低收入群体，而且还逐渐开始影响到中等收入群体。收入、住房价格和租金价格的上涨差异是这方面的关键问题，这导致家庭始终担心因为拖欠租金或抵押贷款而失去家园。

资料来源：A/HRC/10/7, 第49段。

各国应当保护所有人免遭第三方的强迫迁离

防止强迫迁离的义务应立即生效，其要求各国防止第三方干涉人权，包括强迫迁离活动所危害的任何权利。在此情况下，需要采取具体的法律或措施，以确保私人领域行为者——例如业主、房地产开发商、土地所有者、以及各企业——的活动是符合人权的。例如，各国应通过立法，规范房屋、租赁和土地市场，例如租赁法律，在强迁不可避免时，保护租户的正当程序、防止歧视及确保尊重人权的程序。²⁰

在联合王国，根据《1977年免受强迁法》，业主或代理人的非法迁离和骚扰被认为是刑事犯罪。

国家的另一个明确义务是，防止非国家行为者(包括准军事部队和其他民兵组织)开展活动，协助抢占土地和强迫迁离。

遇任何涉及强迁离的情形，均须采用立足人权的处理方法

适足住房问题特别报告员已呼吁“采用人道主义和人权相结合的办法，以应对数百万生活在住房条件严重不足的环境中及那些面临无家可归、失去土地、流离失所和相关暴力的人所面临的状况”。

资料来源：A/HRC/7/16。

贫困既是强迁的原因，也是强迁的结果。一方面，缺乏选择和保有权保障、以及无力负担住房，会迫使穷人居住在非正规住区，并担心被强迁。另一方面，有证据显示，强迫迁离通常导致更加贫困或匮乏。

城市贫困人口数量增加的其中一个原因是，被强迫迁离土地的农村贫困人口和土著人民迁移到城市。事实上，农村贫困人口往往依赖土地来实现其适当生活水准权，包括食物权，而当它们被强迫迁离后，他们的其他权利也同时被侵犯。

²⁰ 关于国家规范商业活动的义务，更多内容见《工商业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》(联合国出版物，出售品编号：13.XIV.5)。

2010年，估计有8.3亿人居住在遍布世界各地的城市贫民窟。²¹ 虽然城市的可持续发展是通过提供保有权保障和改善现有状况来推动，但是，在现实中，非正式的居住状态和边缘化往往把城市贫民置于强迫迁离的高风险中。而且，虽然以人权为基础的发展方式应优先考虑边缘化社区的需要，但是，在实践中，当强迫迁离确实发生时，这些城市贫民往往变得更加贫困。

在城市中，强迁通常将人们从城市中心推往周边，而那里，很少或没有机会获得基本服务和谋生机会。这还导致为了获得服务和工作，而浪费更多的时间在交通(如果有交通方式的话)上，也会花费更多的费用。他们还打破了老社区和邻里的微妙社会支持系统。在大多数情况下，人们会回到他们可以谋生的地方，并创造出另外一个非正规住区，而在那里，他们最终会再次被强迁离，从而形成恶性循环。

以人权为基础的发展方式将国际人权制度中的规范、标准和原则纳入到发展规划、政策及发展过程中。这些元素包括人权标准、受影响者参与发展有关决策的问责制、非歧视及关注弱势群体和边缘群体等方面。

促进发展中的包容与参与：

- 在开展评估和项目设计时，是否已确保尽可能与目标群体进行最广泛的协商？
- 是否已努力确保这些群体中最弱势者(即妇女、艾滋病毒感染者、儿童、残疾人、青年、非公民人士)有机会参与这一进程，包括创造条件确保他们的平等参与？
- 有没有使用以人权为基础的发展方式，以确保那些受发展进程影响的人积极、自由和有意义地参与？
- 在国家政策和方案的制定过程中，包括在规划和实施过程中，是否已考虑少数群体的合法权益？

资料来源：联合国开发计划署(开发署)，《在发展规划中被边缘化的少数群体：开发署资源指南和工具包》(纽约，2010年5月)，第114页。

²¹ 人居署，《2010/2011年世界城市状况：缩小城市差距》(伦敦，Earthscan出版社，2010年)。

南非的贝雷(奥利维亚路51号居住者)案是在以发展为目的的迁移中禁止强迫迁离的一个例子。为了约翰内斯堡的城市升级开发,数百个贫困家庭将被强行赶出家门。虽然他们的生活条件确实很差,甚至连他们自己也认为他们的房屋不适合居住,但这些家庭都将被强迫迁移到城市周边,从而失去就学、医疗和谋生机会。换句话说,最初的约翰内斯堡城市发展计划将给贫困人口中最穷的人雪上加霜。

利用人权框架,这些家庭要求当局负责维护人权标准,包括适足住房权。2008年,宪法法院认定他们有权获得、保护和实现人权标准,不仅包括适足住房权,还包括受益于发展计划的权利及卓有成效地参与所有相关决议的权利。在此案中,以人权为基础的发展方式被有效地用于平衡那些面临强迫迁离的家庭与政府当局之间的权力关系,使家庭可以决定他们自己的开发方式。根据法院的决定,家庭能够积极和有意义地参与与当局的交涉,达成替代性适足住房方案。如今,这些家庭都住在附近改善的住房中,仍享受以前的学校、医疗设施和谋生机会,而这些,他们差一点儿就错过。

资料来源:见南非宪法法院,《奥利维亚路51号居住者诉约翰内斯堡城市等人案》,2008年2月19日判决。

B. 强迁无法避免时的义务

在非常情况下,可允许进行完全有正当理由的强迁

在许多地方,征用和强迁并没有真正正当的理由。“公共利益”、“普遍福利”、“公共福利”、“公益”、“国家利益”、“国民利益”、“共同幸福”或“服务于公益”经常被用来作为征用和强迁的正当理由。他们一方面表示:征用和(或)强迁少数人是为了多数人的利益,另一方面却不作出其他解释,且这样的决定并不受控制。

住房专业人士估计,在大多数亚洲城市,不超过20%的非正规住区是真正需要让位于其他紧急公共发展目的的,如新道路、排水管线、防洪工程或政府大楼。

资料来源:联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)和人居署,《为亚洲城市的穷人提供住房——强迁:全方位破坏城市贫民社区的替代方案》,政策制定者快速指南,第4(2008)号,第13页。

以这些理由为基础作出的决定需要符合一系列条件，以保护人权和法治，例如：

- 只有在特殊情况下才能使用“公共利益”这一理由
- 应当“合理”且应当在万不得已的情况下，作为最后手段使用
- 应当“适当”（考察该决定对各个群体的影响和潜在利益，包括开展强迁影响评估）
- 需促进普遍福利，并有证据表明可达到这种结果
- 在法律和实践中无歧视
- 规定在法律中，且“可预见”
- 应当首先评估其是否符合宪法及该国的国际义务
- 关于决定的信息及其合理性标准应公开、透明
- 应当首先协商和允许参与
- 应当为那些受到直接或间接影响的人提供有效的申诉机制

应当评估国家行为的合理性并同时考虑人类的固有尊严，这是至关重要的。在考察国家在住房方面的行为是否合理时，如果未考虑基本宪法价值——人的尊严，那么，宪法的价值将只停留在纸面。

资料来源：南非宪法法院，《南非共和国政府等诉Grootboom等人案》，2000年10月4日判决，第83段。

要使强迁具有正当理由，必须：(a) 仅在最特殊情况下开展；(b) 首先与受影响社区协商探寻能够解决特殊情况的所有可行替代方案；及 (c) 首先向受影响个人、群体或社区提供正当程序保护。²² 开展强迁时，绝不能采用歧视方式，或导致任何人无家可归或易于遭受其他人权侵犯。

²² 见经济、社会和文化权利委员会，第4(1991)号一般性意见及第7(1997)号一般性意见。

1. 进行强迁之前的义务

首先必须考虑到强迁之外的所有替代方案

虽然在某些案例中可能存在特殊情况，但是，强迁并非总是解决事情的唯一方法。实际上，探寻强迁的所有可行替代方案不仅是国际人权规范的要求，而且这些替代方案往往还花费更低成本，也达到比强迁更好和更为可持续的结果。而能够达到这些结果在很大程度上是因为：那些受强迁影响的人参与了对他们的生活具有深刻影响的规划和发展项目。

强迁的许多替代方案已被证明是成功的。例如，提供保有权保障、将非正规住区合法化或进行升级，这些措施能够激发住房投资；进行升级，能够改善危险或不健康的生活条件；以及土地共享方案能够解决城市贫民和想要开发土地的私人土地所有者之间的土地争议。同样，以不同的方式设计项目，能够减少受强迁不利影响的人群数量，或降低项目的负面影响。

强迁的替代方案

提供**保有权保障**，然后与贫困者合作**升级**他们的非正规住区，这是改善他们住房和生活条件的一种方法。当局与社区之间的这种合作也是确保经济拮据情况下获得更好住房的一种方式。

土地共享构成解决需要土地建设住房的社区与私人土地所有者之间土地冲突的一种折中方案。“经过一段时间的协商和规划后，达成‘共享’土地的协议，将土地划分为两个部分。向社区提供、出售或租赁一部分……供他们重建房屋，土地的其余部分归还土地所有者……土地共享程序的核心是，将需求及有冲突的要求转化为一种折中方案，形成‘双赢’局面，并能够被所涉各方接受”。

资料来源：《为亚洲城市的穷人提供住房——强迁》，第13和第18页。

对人口进行迁移的任何项目还应考虑在项目结束后，是否有可能归还原物及原居民是否有可能返回。

所有项目均应开展强迁影响评估

计算强迁对社区和社会的真实成本和影响是任何发展项目的先决条件。强迁成本不仅仅是穷人所居住房屋的市场价。²³

社会科学家和其他专家进行的几十年研究均指向迁移和贫困的风险。例如，贫困风险和重建模型考虑了各种因素，如缺乏土地、失业、无家可归、边缘化、增加的发病率和死亡率、粮食不安全、无法获得共同财产及社会(社区)隔绝。²⁴

在移民人类学方面开展的广泛深入研究集中显示，迁移的主要结果不是收入的恢复，而是贫困。已有越来越多的证据证明这一点，且集中出现在许多亚洲国家、拉丁美洲国家和非洲国家。

资料来源：Michael M. Cernea，“发展筹资：人口重新安置中的利益分享机制”，载于：《发展与剥夺：强迫流离失所和重新安置的风险》，A.Oliver-Smith编。（新墨西哥州圣达菲，高级研究院出版社，2009年）。

因此，强迁影响评估是一个强大的工具，用于设计出符合人权、触及目标群体、不违背初衷的开发项目。在知道实际成本后，危害更小的替代方案更容易被接受。这种评估也很关键，可借以确保采取一切必要的措施，尽量减少不可避免的强迁所带来的影响。

显然，为了评估不同的流离失所群体受到的不同影响以及可用于解决不同需求的措施类型，还需要分类数据。

为了评估影响，需要考虑每个个人和团体所受到的具体影响。例如，暴力侵害妇女问题特别报告员指出，“虽然整个家庭受到强迫迁离的影响，但仍然是妇女受害最深。妇女将不得不面临新的环境，不得不以更少的资源如常履行自己的责任，而且需要更加努力地工作，才能勉强维持生计”。

资料来源：“经济和社会政策及其对暴力侵害妇女行为的影响”（E/CN.4/2000/68/Add.5），第55段。

²³ 见人权高专办和人居署，《超出想象的损失：迁离影响评估方法研究综述》（2011年）。

²⁴ Michael M. Cernea和Christopher McDowell合编，《风险与重建：移民和难民经历》（华盛顿特区，世界银行，2000年）。

如果强迁不可避免，则必须尊重人权和正当程序

许多强迁活动的一个共同特点是缺乏正当程序(获得司法机关公平、有效和高效对待的权利)和有意义的追索机制。有些强迁通知明确规定，即使提出控告，仍将开展强迁。一些法院担任清算机构，为当局的决定开路，而并不考虑这些决定中受国家法律和国际法律保护的基本权利。在很多案例中，都是在没有法院命令的情况下，或是在不给予居民足够时间来申诉强迁决定的情况下，就拆毁了房屋。

即使有特殊情况，且除了强迁之外也没有可行的替代方案，人权、特别是正当程序权应在各个阶段得到尊重。正当程序保护措施包括：(a) 向那些受影响者提供真正的磋商机会；(b) 在预定的强迁日期之前，向所有受影响者作出充分和合理的通知；(c) 在合理时间向所有受影响者告知计划开展的强迁之相关信息以及(如适当)计划将土地或房屋用于何种用途；(d) 特别是在涉及人民团体的时候，政府官员或者他们的代表应在强迁时到场；(e) 开展强迁活动的所有人员应恰当展示身份；(f) 不应在特别恶劣的天气或夜间进行强迁，除非受影响者同意；(g) 提供法律救济；及(h) (如可能)向需要在法院寻求救济的人提供法律援助。

过程中的所有阶段必须透明。媒体应该能够调查并报道事件。

此外，需采取适当措施防止申诉人及其代表被骚扰和威胁。

知情权及有意义地进行协商和参与的权利应在所有阶段受到尊重

向你告知与你和你的家人直接相关的信息，有机会查询计划和项目，能够有意义地与当局互动，并提供决策建议，这些都是基本人权。在许多案例下，拟被强迁者能够提出项目的替代方案，并因此留在原地。如果强迁是唯一的选择，则那些被强迁者有权卓有成效地参与决定替代性住房、安置和赔偿问题。事实上，对于影响社区和群体及其生活地区的决定，各国义务确保有权参与这项决定的受影响者(如境内流离失所者(《指导原则》第14和第28条)、少数群体或土著人民)有效地参与相关决定，并与他们进行协商。

应采用适当的形式和语言，提前向居民作出强迁决定的通知。通知中应包括作出决定的理由，说明为什么没有其他替代方案，通报事件的开展顺序及安置和补偿问题，并告知申诉程序相关信息。还应向居民告知他们将获得的帮助，以便将他们的财物和建筑材料搬迁到安置地点。

同样，还需与安置点附近的社区协商，以防止他们将来与新安置居民产生任何紧张关系。例如，在土地和资源稀缺的情况下，在其他社区占用或拥有的土地上安置被强迁或迁移的社区，可能导致紧张局面及不安全的粮食状况。

通常，只有提前征得当地社区在自由和知情情况下的同意后，才能变更土地用途。这在土著社区尤其重要，因为他们在历史上曾受到歧视和边缘化。

资料来源：适用于大规模土地征用或租赁活动的最低人权原则(A/HRC/13/33/Add.2, 附件)，第2条。

任何时候都能获得法律救济和其他救济

受到强迫迁离威胁或遭受强迫迁离的任何人都有权获得及时救济(包括公平的听证)、有权获得法律咨询和法律援助(必要时应免费)。此外，还应落实由一个独立机构主持的申诉程序或调解程序。在任何这些机构完成案件审理之前，需暂停任何强迁活动。

强迫迁离不应导致无家可归

强迫迁离不应导致无家可归，或使人们的生命或健康受到威胁。在实施任何强迁活动之前，应提供替代性和可持续的住宿。

根据《公约》第2条第3(a)款，缔约国有义务向笔者提供有效救济，包括不得将其强迁离Dobri Jeliakov社区，直到他们能够立即获得满意的替代性住房。缔约国还有义务确保将来也不发生类似情况。

资料来源：人权事务委员会，Naidenova等人诉保加利亚案，第2073/2011号来文，2012年10月30日通过的意见。

联合国统计司将无家可归分为两大类：

- (a) 一级无家可归(或流浪)。这一类别包括：居住在街头或没有遮蔽物，且不属于生活区范围；
- (b) 二级无家可归。这一类别包括：没有通常居所，在不同类型的住宿(包括住宅、收容所或其他生活区)间频繁移动；以及通常居住在为无家可归人员安排的长期“过渡性”收容所或类似场所。

资料来源：见《人口和住房普查原则和建议》，第二次修订版(联合国出版物，出售品编号：E.07.XVII.8)。

安置点应在强迁活动发生之前就具备完整功能。适当的安置点和替代性住房必须符合国际人权准则，特别是适足住房权。²⁵ 要达到“适当”标准，安置点应至少：

- 提供保有权保障，且无法律纠纷
- 安全，且不会导致与原社区之间的潜在冲突和紧张关系
- 不是被污染的场地或靠近污染源的场地、或是不安全区域和灾害多发区
- 房屋具有足够的空间、具备水、排污、电、供热等设施，并符合国际标准
- 能够获得就业机会、医疗服务、学校、托儿所及社会服务
- 具有公共交通(成本和距离不应危及就业)
- 提供长期可负担的住房
- 提供在文化上相适应的房屋和设施。

此外，“如受影响者无法养活自己，则缔约国必须采取一切适当措施，最大限度地利用其现有资源，确保提供适当的替代性住房、重新安置或生产用地(视情况而定)”(经济、社会和文化权利委员会，第7(1997)号一般性意见)。

研究表明，能够减少贫困的安置方案有三个主要特点：(a) 在安置前准备好场地；(b) 周围有就业机会；及(c) 受影响者自愿参与。²⁶

²⁵ 关于适足住房权，见人权高专办《概况介绍第21号》(第一次修订版)。

²⁶ 人居署，“参与对项目影响的监督和评估CMB/00/003：金边城市扶贫项目”。

需事前提供充分补偿

各国政府[应]在与受影响的人员或群体进行满意的一致协商后，及时向已被强迫迁离的人员和社区提供符合他们愿望和需求的财产归还、补偿和(或)适当和足够的替代住房或土地。

资料来源：人权委员会第1993/77号决议。

应在强迁之前，提供关于住房、土地和财产的补偿。这并不影响其他措施，包括安置。补偿费的计算一直是个问题，特别是它仅仅依据的是贫困居民被强迫迁离的房屋或庇护所的市场价值。这种补偿让人们无法充分安置，也未考虑人们多年来向房屋投入的积蓄和投资或其他非物质方面。

对所有损失进行的公平和公正补偿应当包括被强迁者遭受的任何人员损失、不动产或其他财产或商品的损失(包括财产权益)及任何经济损失和社会损失。应当为任何经济上可评估的损害提供补偿，并与每一情况中行为的严重程度及具体情况相称，例如：生命或肢体损失、身体或精神伤害、失去的机会(包括就业、教育和社会福利)、物质损失和收益损失(包括潜在收入损失)、精神损害、及法律或专家援助、药品和医疗服务、及心理和社会服务所需费用。

原则上，现金补偿不应代替以土地和共有财产资源为形式的实物补偿。在土地被征用的情况下，被强迁者应被赔偿在质量、规模和价值上相当的或更好的土地。²⁷

经验表明，补偿可能带来的一些困难和积怨，包括腐败。因此，重要的是，要在这一过程的所有阶段确保适当的规划、明确的信息和透明度、以及可行的投诉机制。

应采取一切必要措施尽量减少强迁活动的影响

在进行强迁和安置时，必须采取充分的措施来解决弱势群体(包括儿童(包括其就学)、正在接受治疗的人(包括艾滋病毒治

²⁷ 见A/HRC/4/18号文件，附件一，第60段。

疗)、残疾人、孕妇和老年人)的特殊需要。必要时,被强迁者还应获得心理和社会服务。不应将同一大家庭的成员分开。社区应尽可能不分开,以保持其连贯性和社交网络。为了确保少数群体和土著人民享有共同的身份、语言、文化或宗教权利,这也是同样重要。

被强迁者必须能够获得:(a) 基本食品、安全饮用水和卫生设施;(b) 基本庇护所和住房;(c) 适当的衣服;(d) 基本医疗服务;(e) 生活来源;(f) 牲畜饲料及他们以前依赖的共有财产资源;及(g) 儿童教育和育儿。

必须牢记拥挤和隐私问题——包括卫生设施中的这些问题——以防止对妇女和儿童的身体虐待和性虐待。

这些措施是否成功,需要在短期、中期和长期,通过透明和可衡量的手段和影响评估方法进行评估。

2. 强迁期间的义务

强迁活动应该精心策划,并有清晰的程序,以防止侵犯人权,尊重人的尊严。举例来说,强迁活动不应在恶劣天气、夜间或人们不太可能在家中之时进行。被强迁者不应被强迫摧毁他们的住所和结构,而是应该让他们有机会挽救尽可能多的财物。强迁活动不应威胁到被强迁者的健康或生命,例如不应在人们仍在抢救财物时,破坏房屋结构。

还需满足一系列程序要求,包括:

- 主管机关到场
- 可能请独立观察员到场
- 开展强迁活动的人员要明确表明身份
- 强迁活动要有正式授权
- 事先对即将开展的事项提供明确信息。

使用任何合法武力时,必须尊重必要性原则(即,只有无法以其他有效手段实现合法和紧迫目标的情况下,才能使用武力)和相称原则(即,武力的使用程度应与想要实现的合法目标相称)。

应当考虑《执法人员使用武力和火器的基本原则》以及与国际法和人权标准一致的任何国内或地方行为守则。

应采取措施防止第三方对被强迁者的攻击或威胁，包括针对性别的暴力。遗留下来的财产需要受到保护，以免被盗窃和抢劫。

3. 强迁发生之后的义务

在强迁之后，所有救济措施应立即到位(包括医疗设施)。

在安置点，需要在短期、中期和长期，对一系列问题进行监控，包括：

- 被强迁者在迁离之后的需求
- 强迁活动对社区(特别是对他们的生计)的影响
- 因安置及新场地的位置而导致的额外费用
- 服务的可持续性和质量
- 社区是否能够出售和运输他们的产品
- 新场地的可持续性
- 与周边社区的互动关系
- 确保保有权保障

C. 其他人的责任

正如上文强调的那样，各国还有义务保护每个人的人权免遭第三方和非国家行为者的侵犯。此外，人们也越来越多地认识到，社会其他相关行为者(个人、政府间组织和非政府组织以及企业)也在一定程度上对人权的促进和保护负有责任，包括不得直接或间接地促进强迫迁离。

联合国机构和国际金融机构

联合国、国际金融机构和赞助者可能直接或间接从事最终会导致强迫迁离的活动。这些活动可以是基础设施和发展项目的建设，也可以是参与起草和制定有关住房和土地的政策和法律。因

此，落实透明和责任机制就显得十分重要，以确保不会因为这些活动而侵犯人权。

经济、社会和文化权利委员会在关于国际技术援助措施的第2(1990)号一般性意见中也强调，在任何方面参与国际发展合作的所有联合国部门和机构都应确保公约中包含的权利在发展项目的每个阶段均得以充分考虑。

近年来，在联合国秘书长开展的改革中，突出强调了联合国机构和国际金融机构在人权方面的作用和责任。2003年，联合国各机构达成共同认识，并确认：所有发展方案和援助措施均应实现人权并以人权原则和标准为指导。在此背景下，必须采取前面讨论过的以人权为基础的方法。

世界银行、经济合作与发展组织(经合组织)及区域金融机构(如非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、及美洲开发银行)都已采纳关于迁移和(或)安置的准则来限制人们因强迫迁离而受到的折磨程度。

国际金融公司

行为标准5：土地征用和非自愿迁移

2. 除非管理得当，否则，非自愿迁移可能会对受影响社区和个人造成长期的艰难和贫困，对环境造成破坏，以及对他们迁入的地区带来不利的社会经济影响。出于这些原因，应避免非自愿迁移。但是，如果非自愿迁移不可避免，则应尽量减少非自愿迁移的程度，并应仔细规划和实施适当措施，减轻对被迁移者和当地社区的不利影响。……经验表明，当事者直接参与迁移活动，能够使这些活动更具成本效益、更为高效和及时，并且能引进创新的方法来改善受迁移影响者的生计。

世界银行集团已建立相关机制，监督内部程序和指引的运用情况，例如，检查小组和合规顾问/监察员。他们处理的一些案件与强迫迁离有关。

世界银行检查小组发现不适当的项目设计

土地管理和行政项目在2002年2月获批，最初金额相当于2,340万美元。其目的是：(a) 制定适当的国家政策、监管框架和土地管理机构；(b) 在项目省份的农村和城市地区进行产权签发和登记；及(c) 建立一个高效、透明的土地管理制度。在其调查报告^a中，世界银行独立小组发现了一些不足之处，包括：

小组指出，强迫迁离在柬埔寨并非新事物，且正如世界银行柬埔寨贫困评估报告中指出的那样，强迫迁离活动在项目筹备之前，就已经在金边持续进行着。由于项目包括重要城市住区包括在其项目省份范围内的金边，因此，这是世界银行的一个显著信誉风险。小组指出，项目的设计没有充分解决这一重要问题和信誉风险。

尽管独立审查报告的明确结果及管理监督报告反复得出的研究结果表明，争端解决机制存在不足，特别是当涉及到强势方的时候，但世行管理层并没有采取具体措施来解决这些不利影响。

^a 检查小组，“调查报告——柬埔寨：土地管理和行政项目(信贷编号：3650-KH)”，第58016-KH号报告，2010年11月23日，第83页。

强迁活动给主管机关、私营企业和投资者带来较高的信誉风险。由强迁活动直接或间接导致的不满情绪和暴力可能具有长期的后果。

私人领域

当涉及到住房和土地时，企业和私人领域是重要的行为者。私人领域——例如采掘业、房地产公司、房地产开发商、建筑公司和基础设施供应商——可能开展一些导致强迫迁离的活动。这在大型水坝的建设及涉及到资源(天然气和石油)采掘的开发项目中尤其如此。业主、私营业主、房屋中介或不动产经纪机构也能影响适足住房权，比如，当他们进行强迫迁离的时候。

近来，在全球食品和能源价格上涨的背景下，私人投资者和政府在大面积农田征用或长期租赁上的兴趣与日俱增。其原因可解释为：作为化石燃料的替代品，农业燃料的生产涌现高峰；某些国家在其人口增长及自然资源(包括水)枯竭的背景下，落实其实现粮食安全的长期战略；采取适应气候变化的措施；以及预计农田价格未来会出现增长。²⁸

虽然仍主要由各国负责确保私人行为者尊重人权，但是，根据《工商业与人权指导原则》，商业企业有义务尊重一切人权，包括禁止强迫迁离。指导原则是在联合国人权理事会第17/4号决议中通过，是当前权威性的全球行为标准，要求所有企业遵守，以预防和解决他们的活动对人权带来的影响。指导原则也获得了一大批企业、民间社会组织、国家机构和区域机构、以及其他利益攸关方群体的认可，这进一步巩固了其作为企业与人权主要规范性框架的地位。

2011年，消除对妇女歧视委员会建议，埃塞俄比亚应“确保与外国公司之间的土地租赁合同不会造成当地居民被强迫迁离和在境内流离失所……”。

资料来源：CEDAW/C/ETH/CO/6-7。

²⁸ 见A/HRC/13/33/Add.2，第12段。

四. 强迫迁离中的监督与问责

问责机制在确保各国遵守禁止强迫迁离的义务方面，十分关键。监督活动可在国家、区域和国际各级开展，并涉及到多种行为者，例如国家本身、非政府组织、国家人权机构和国际人权机制。虽然这些机制十分重要和有益，可真正产生人权影响，但不能低估民间社会的作用。当民间社会和受影响的社区参与到这些机制中来，并充分利用他们的权力在地方层面带来积极的变化，这些机制才会发挥最有效的作用。

A. 国家问责与监督

立法保护与司法救济

具有法律约束力的国际人权标准应在各缔约国的国内法律体系中直接和立即发挥作用，从而使个人能够向国家法院和法庭主张强制执行自己的权利。²⁹ 事实上，当保护措施被纳入国内法律中时，强迫迁离的禁止规定会得以强化。这些保护措施包括：为那些面临强迁者明确规定适足住房权和禁止强迫迁离、提供租赁监管和正当程序。

《南非宪法》即是从宪法上赋予适足住房权并相应禁止强迫迁离的例子。《宪法》还明确规定，应以国际标准告知受宪法保护的人权的内容。

《南非宪法》(第26条)

人人都享有适足住房权。

国家必须采取合理的立法措施和其他措施，以其现有可用资源，逐步实现这一权利。

未经法院在考虑所有相关情况后作出命令，不得将任何人强迁其家园或拆除其房屋。法律不得允许任意迁离。

在此方面，在国家层面强制执行住房权的一个显著例子是2004年南非宪法法院的Port Elizabeth Municipality诉Various Occupiers案。在该案中，宪法法院审查了是否可以将一个小型社群强

²⁹ 经济、社会和文化权利委员会关于《公约》的国内适用的第9 (1998)号一般性意见。

行迁离私人土地上的一个非正规住区的问题。根据南非法律，强迁必须能够在具体情况下被认定为“公正和公平”。依据受宪法保障的适足住房权，宪法法院认定，既然该社群如被强迁将无家可归，即使是从私人土地上迁离，法院也应在批准强迁令时三思而行。

其他宪法可能没有明确规定适足住房权，但可能提到国际条约义务，并以之作为有约束力的国内法律，或可能制定国家政策的指导原则，用于明确哪些是具有法律约束力的社会权利。

《印度宪法》中使用的指导原则

《宪法》第四部分中关于国家政策的指导原则，为国家引设立经济和社会民主制度提供了指引。这些指导原则提到了获得适当生计手段的权利。法院已使用这些指导原则来解释具有合法强制执行效力的权利，以防止强迫迁离。

Maneka Gandhi诉印度案(1978年)：这是一个开创性的案件，其中，最高法院指出，宪法中的生命权规定必须被理解为“有尊严地生活的权利”。

Francis Coralie诉德里案(1981年)：该案中，在Maneka Gandhi案基础上，最高法院指出，生命权包括有尊严地生活及享有与之有关的一切，即生活必需品，例如足够的营养、衣物和住房。

Olga Tellis诉孟买市政公司案(1985年)：该案中，最高法院认为，强迫迁离将导致谋生能力被剥夺——并将宪法中的指导原则用于解释法院所审理的生命权。其进一步指出，谋生能力是生命中必不可少的，因此，强迫迁离会导致侵犯《宪法》第21条所述的生命权。

Ram Prasad诉孟买港口信托公司董事长案(1989年)：该案中，最高法院命令相关公共机关不得强迁50个贫民窟居民户，除非向他们提供替代场所。

在联合王国，《1977年防止强迁法》展示了如何使用法律来防止强迫迁离。它提供了四个关键领域的保护。首先，它对非法强迁或骚扰规定了刑事责任。其次，居住者的居住权必须得到房东的尊重。第三，在强迁之前开展法院程序是必要条件。最后，在开展强迁活动的情况下，该法要求作出恰当和及时的通知。

《德国勃兰登堡州宪法》(1992年), 关于住房的第47条:

(1) 在职权范围内, 本州有义务实现适足住房权, 特别是通过促进住房所有权以及通过社会房屋建设方案、房客保护和租房补贴等方式来实现。

(2) 只有在提供替代性住宿的情况下, 才能从居住地迁离。在权衡各方利益时, 应特别注意适合人居的住宿的重要性。

国家人权机构

国家人权机构向政府提出意见, 并建议政策或立法的修改、处理投诉、进行调查、鼓励批准和实施国际人权条约、以及提供培训和提高公众意识。³⁰ 国家人权机构有时会承担准司法职能, 并受托协助制定法律。大多数被称为委员会或监察员。

格鲁吉亚公设辩护人已在多份报告中提出强迫迁离的问题, 及与之有关的各种不适当程序。³¹

国家人权委员会及禁止强迫迁离

肯尼亚国家人权委员会制定有一项具体计划, 用以监督经济、社会和文化权利的实现情况、促进这些权利的实现、处理这些权利被侵犯的情况、以及对与这些权利有关的事项进行研究和编制报告。为此, 委员会一直在强迫迁离和非正规住区方面开展工作, 同时也一直在与活跃在住房领域的各部委和机构合作, 以制定国家指导方针, 防止和纠正强迫迁离。

资料来源: 肯尼亚国家人权委员会(www.knchr.org)。

民间社会组织和社区

社区、邻里协会、民间社会组织以及国内和国际非政府组织在提高认识和监督各种情况下的强迫迁离方面发挥着至关重要的作用。在许多情况下, 他们已经能够促使当局或金融机构为自己的行为负责。但他们也在不断提出强迫迁离的替代方案及改变相关行为方式。

³⁰ 见大会关于国家机构增进和保护人权的第48/134号决议(《巴黎原则》)。

³¹ 例如见, “2010年格鲁吉亚人权和自由状况”和“2010年1月至7月, 格鲁吉亚境内流离失所者和受冲突影响的个人的人权状况报告”。

反对强迁实例：我们被无视

关于非正规住区的一个早期案例是印度孟买露宿街头者的“人口普查”。1985年发表了一篇关于此事件的文章，题为“我们，被无视者——露宿街头者的普查”。此事件由促进区域资源中心联合会和亚洲参与研究协会发起和共同组织，目的是应对一个惊人的悖论：

一方面，人人都能看到露宿街头者，但另一方面，孟买城市每个人都对他们视而不见，这是一个悖论。[……]

在此过程中，举行了一些由露宿街头者参与的会议，讨论和争辩相关问题，例如为什么人口普查很重要，以及信息将作何用途。人们在过程中的所有阶段随时了解情况。向人们解释了所使用的普查问卷，以便清除任何恐惧和猜疑。每个区域都获得了一份与他们自身有关的数据，以及一份用他们自己的语言编写的报告。这样做的目的是利用所收集的信息来打消对露宿街头者的各种负面神秘猜测，并以此为他们实现“合法的”的关注度。让他们认识到，相关信息将迫使当局认识露宿街头者并“在某种程度上避开拆迁他们的家园”（促进区域资源中心联合会和亚洲参与研究协会，1988年）。

资料来源：人居署和全球土地工具网，《算上我：保有权保障及城市土地管理的监控》（2010年），第15页。

泰国：曼谷土地共享

人们于1984年第一次搬到运河边的棚户区Klong Lumnoon社区，当时，那里什么也没有。但到了1997年，该地区已大为改善，土地所有者决定将他们强迁并对土地进行商业开发。一些居民接受了房主提供的现金并搬走。但有49户在附近工作且无处可去的人家努力留下来，并开始与土地所有者进行漫长而痛苦的反强迁斗争。

最终，居民联系上曼谷的运河边社区大型网络，教他们如何组织、如何与地区运河当局交涉，并帮助他们组建一个储蓄组。网络中一些高级社区领导人协助谈判形成一项折中的土地共享方案，其中，土地所有者同意向这些人出售一部分土地供他们建房，而其余部分则归还给土地所有者。

由地区事务处充当调停者，人们甚至设法讨价还价，让土地所有者接受了每平方米仅21美元的销售价，低于市场价。在注册成为合作社区后，该社区向泰国政府机构社区组织发展研究所申请了贷款，用于共同购买土地。

Klong Lumnoon的人们后来与社区组织发展研究所的年轻建筑师合作，为49个住房设计出高效的布局，并制作了4个低成本房屋模型，供那些需要重建的家庭使用。设计的前三个模型中，准备有可以在将来修完的房间，即可在家庭还清土地和住房贷款，并有一定的富余现金或建筑材料之后进行修建。

人们还与那些年轻建筑师密切合作，在新的布局中保留了四处，作为社区中心。在这个人们自己修建的社区中心里，还有一个日托中心。基础设施的所有规划和建设工作是由人们自己完成，并获得社区组织发展研究所的Baan Mankong社区升级计划的补贴支持。

资料来源：《为亚洲城市的穷人提供住房——强迁》，第19页，依据：www.codi.or.th。

B. 区域问责

强迫迁离也受到区域人权机制的谴责，例如：

- 非洲人权和人民权利委员会，在审议《非洲人权和人民权利宪章》第14条、第16条和第18(1)条、及《关于实施〈非洲人权和人民权利宪章〉中经济、社会和文化权利的原则和准则》时予以谴责³²
- 美洲人权委员会，在审议《美洲人权公约》第11条和第21条时予以谴责³³
- 欧洲人权法院，在审议《欧洲保护人权与基本自由公约》第8条及其《第一议定书》第1条时予以谴责³⁴

³² 例如见，社会和经济权利行动中心与经济和社会权利中心诉尼日利亚，第155/96号来文，2002年5月判决。

³³ 例如见，美洲人权委员会，Al Aro, Intuango诉哥伦比亚案，第75/01号报告，第12.266号案(2001年10月10日)。

³⁴ 例如见，Selçuk和Asker诉土耳其案，第23184/94和第23185/94号申请，1998年4月24日判决。

- 欧洲社会权利委员会，在审议《欧洲社会宪章》(修订版)第16条和第31条时予以谴责。³⁵

社会和经济权利行动中心与经济和社会权利中心诉尼日利亚案

虽然《非洲人权和人民权利宪章》没有明确保障住房权，但其某些条款隐约提供了这种保护，这体现在非洲人权和人民权利委员会的法理中，而经济、社会和文化权利委员会的第4(1991)号一般性意见和第7(1997)号一般性意见也是其依据。

在社会和经济权利行动中心与经济和社会权利中心诉尼日利亚案中，非洲委员会承认，“将《宪章》第14条[财产权]、第16条[健康权]和第18(1)条[家庭保护]结合在一起解读，即是住房权”。

欧洲委员会人权专员被委以重任，以提升成员国对人权的认识和尊重，其也涉及到强迫迁离问题(特别是在歧视特定群体的事项中)，其指出，在没有提供替代性住房的情况下，不应进行强迁。³⁶

强迫迁离违反了对家庭的保护

2004年，欧洲社会权利委员会审议了一项在希腊对罗姆人进行歧视的集体申诉案件。申诉内容集中在住房和土地权的三个方面，其中，罗姆人被认为非法占有场地或住宅并被有系统地迁离。

委员会认为，这些事实违反了《欧洲社会宪章》第16条：家庭获得社会、法律和经济保护的權利。

欧洲社会权利委员会采纳了人权的不可分割性、相互依存性和相互关联性的原则，并指出，住房权带来许多其他权利(公民权和政治权、以及经济、社会和文化权利)，对家庭而言至关重要。委员会指出，促进和提供住房的义务还意味着防止非法强迁。

资料来源：欧洲罗姆人权利中心诉希腊案，第15/2003号申诉，关于案情的裁决，2004年12月8日。

³⁵ 例如见，欧洲罗姆人权利中心诉希腊案，第15/2003号申诉，关于案情的裁决，2004年12月8日；欧洲罗姆人权利中心诉意大利案，第27/2004号集体申诉，关于案情的裁决，2005年12月7日。

³⁶ 例如见，“欧洲委员会人权专员Thomas Hammarberg在2009年1月13日至15日访问意大利之后的报告”，CommDH(2009)16。

C. 国际监督

联合国条约机构

联合国核心人权条约的执行情况，由独立专家委员会监督，这些委员会通常被称为条约机构，例如，经济、社会和文化权利委员会。这些委员会既对条约缔约国的定期报告出具结论性意见，也就相关专题出具一般性意见，为缔约国在具体条约项下产生的义务提供指导。有些委员会还设有投诉机制，允许被侵犯人权(包括强迫迁离)的个人提出指控。在此方面，《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》的生效，为个人提出强迫迁离指控带来了新的途径。

除了经济、社会和文化权利委员会以外，其他一些委员会也出具了关于强迫迁离问题的结论性意见。人权事务委员会也审议了强迫迁离问题，并同时考虑了受《公民权利和政治权利国际公约》保障的非歧视原则及防止任意或非法干涉家庭的原则。消除对妇女歧视委员会也对强迫迁离问题及其在发展和提高妇女地位方面的影响表示严重关切。

经济、社会和文化权利委员会的结论性意见：柬埔寨

委员会敦促缔约国暂停所有强迁活动，直到适当的法律框架已经到位……以确保所有柬埔寨人(包括土著人民)的人权得到保护。……委员会强烈建议，作为一个优先事项，缔约国应在实施发展项目和城市重建项目之前，与受影响的居民和社区进行公开的、参与性的和有意义的磋商，并确保被强迫迁离的人获得充分的补偿和(或)安置，并遵守委员会在关于强迫迁离的第7(1997)号一般性意见中通过的指导方针，以及保证在进行安置之时，安置点有基本服务(包括饮用水、电、洗涤和卫生设施)和充足的设施(包括学校、医疗中心和交通)。

资料来源：E/C.12/KHM/CO/1。

人权事务委员会和禁止酷刑委员会还受理了涉及强迫迁离的个人投诉。³⁷ 消除种族歧视委员会已在其预警和紧急行动程序中处理了威胁强迫迁离的问题，³⁸ 目的是在委员会的正常报告和监督程序之外，提高对有关国家亟待解决问题的重视。2011年，人权事务委员会下达了临时措施，以防止对保加利亚一个罗姆人社区的强迫迁离。³⁹

消除种族歧视委员会的结论性意见：联合国

缔约国坚持在找到和提供文化上相适应的替代性住房之前，即刻开始强迁埃塞克斯戴尔农场的吉普赛和游民群体，委员会对此深感遗憾。让委员会更为遗憾的是，缔约国没有协助社区找到合适的替代住宿(第5(e)(三)条)。

委员会敦促缔约国制止其计划之中的强迁，因为那将严重影响家庭的生活，特别是妇女和儿童的生活，并造成困难处境。委员会强烈建议，缔约国应在开展任何强迁活动之前，向这些社区提供文化上相适应的替代性住宿。缔约国应确保任何强迁活动都符合法律并尊重该社区所有个人的尊严、符合国际和区域人权规范。

资料来源：CERD/C/GBR/CO/18-20。

联合国特别程序

“特别程序”是人权理事会为了解决世界各地关切问题而设立和授权的各机制之通用名称。虽然他们的任务各不相同，但他们通常监督、检查和公开报告特定国家的人权状况或全球主要的专项人权问题。

他们的工作方法包括：到各国开展工作、调查关切问题、审查个人或群体(包括那些涉及强迫迁离的人)的侵权指控文书、(在适当的时候)干预各国涉嫌侵权的行为、以及每年向联合国大会和人权理事会报告。

³⁷ 见禁止酷刑委员会，Hajrizi Dzemajl等诉南斯拉夫案，第161/2000号来文。

³⁸ 例如见，其2010年8月10日给斯洛伐克政府的信。

³⁹ Naidenova等诉保加利亚案。

适足住房问题特别报告员自任命以来就一直关注强迫迁离问题，且特别报告员经常报告强迫迁离事件，并进行干预，以期防止和纠正强迫迁离。2007年，特别报告员起草了《出于发展目的的搬迁和强迁问题的基本原则和准则》，其中提供了关于禁止强迫迁离的详细信息以及在不可避免的强迁发生之前、期间和之后应当满足的要求。其中的许多要求在本概况介绍中进行了强调。

食物权问题特别报告员也关注了强迫迁离土地的问题，因为这种强迁活动往往会违反食物权。特别报告员调查了在涉及土著人民、小地主、牧民和渔民的情况中，禁止强迫迁离土地的问题，并呼吁国际人权机构整合土地权以及在确保尊重充足食物权时，一并充分考虑土地问题。

此外，其他一些特别程序任务负责人也曾监督、检查和报告强迫迁离问题，例如：

- 暴力侵害妇女问题特别报告员
- 土著人民权利问题特别报告员
- 负责境内流离失所者人权问题的特别报告员
- 当代形式的种族主义问题特别报告员
- 人权维护者处境问题特别报告员
- 酷刑问题特别报告员
- 少数群体问题特别报告员
- 赤贫与人权特别报告员。⁴⁰

特别程序可接受个人投诉或面临强迫迁离的群体或社区提出的投诉或代表他们行事的非政府组织提出的投诉，并作出相应的干预。为了防止、制止或补救强迫迁离问题，这种干预特别有用。

⁴⁰ 所有特别程序清单及其工作任务和联系信息，见www.ohchr.org。

紧急行动请求可提交到人权理事会的以下特别程序：

联合国特别程序

OHCHR-UNOG

8-14 avenue de la Paix

CH-1211 Geneva 10

Switzerland

电子邮箱：urgent-action@ohchr.org

联合国实况调查团

最后，在特殊情况下，可授权高级实况调查团调查侵犯人权的行为，包括强迫迁离。2005年，联合国秘书长任命了一位人类住区问题特使，负责调查和报告津巴布韦大规模强迫迁离问题。报告详细说明了所查明的事实及法律分析，并提出对津巴布韦政府、联合国及国际社会的建议。国际调查委员会在工作中，常审查强迫迁离和迁移问题，例如在利比亚(A/HRC/17/44)和阿拉伯叙利亚共和国(A/HRC/23/58)的这些问题。

人权概况介绍*

- 第36号 《人权与贩运人口问题》
- 第35号 《饮水权》
- 第34号 《充足食物权》
- 第33号 《经济、社会和文化权利的常见问题》
- 第32号 《人权、恐怖主义和反恐怖主义》
- 第31号 《健康权》
- 第30号 《联合国人权条约体系》(第一次修订版)
- 第29号 《人权维护者：保护维护人权的权利》
- 第28号 《雇佣军活动对民族自决权的影响》
- 第27号 《关于联合国特别报告员的17个常见问题》
- 第26号 《任意拘留问题工作组》
- 第25号 《强迫迁离》(第一次修订版)
- 第24号 《有关移徙工人的国际公约及其委员会》(第一次修订版)
- 第23号 《影响妇女和儿童健康的传统有害习俗》
- 第22号 《对妇女的歧视：公约和委员会》
- 第21号 《适足住房权》(第一次修订版)
- 第20号 《人权与难民》
- 第19号 《促进和保护人权的国家机构》
- 第18号 《少数人权利》(第一次修订版)
- 第17号 《禁止酷刑委员会》
- 第16号 《经济、社会和文化委员会》(第一次修订版)
- 第15号 《公民权利和政治权利：人权事务委员会》(第一次修订版)
- 第14号 《当代形式奴隶制》
- 第13号 《国际人道主义法和人权》
- 第12号 《消除种族歧视委员会》
- 第11号 《法外处决、即审即决或任意处决问题》(第一次修订版)
- 第10号 《儿童权利》(第一次修订版)
- 第9号 《土著人民和联合国人权系统》(第二次修订版)
- 第7号 《基于联合国人权条约的个人投诉程序》(第二次修订版)
- 第6号 《被强迫或非自愿失踪问题》(第三次修订版)
- 第4号 《与酷刑现象作斗争》(第一次修订版)
- 第3号 《人权领域内的咨询服务和技术合作》(第一次修订版)
- 第2号 《国际人权宪章》(第一次修订版)

* 概况介绍第1、5和8号已不再分发。所有概况介绍均可在www.ohchr.org 上在线查询。

《人权概况介绍》丛刊由联合国人权事务高级专员办事处在联合国日内瓦办事处出版。它阐述正在审议或特别令人关注的若干人权问题。

《人权概况介绍》的目的在于协助日益增多的读者更好地了解基本人权、联合国为促进和保护基本人权正在进行的工作和现有哪些国际机构帮助实现这些权利。《人权概况介绍》在世界范围内免费发行。

一切询问请寄：

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
8-14, Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

New York Office:
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations
New York, NY 10017
United States of America

Printed at United Nations, Geneva
1413840 (C)–July 2015–532

ISSN 1014-5591

人
权

