

「關於出於發展目的的搬遷和
遷離問題的基本原則和準則」
— 落實民眾居住權保障案例

113 年人權教材



中華民國
內政部 地政司
Dept of Land Administration, M. O. I.

目錄

課程目標.....	1
學習指標.....	1
前言.....	2
壹、經濟社會文化權利國際公約中適足住房權的規範內涵...	5
一、適足住房權的條文規範.....	5
二、一般性意見的補充.....	6
三、大法官對適足住房權的援用.....	10
貳、特別報告員米隆報告重點摘述-「關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則」.....	13
一、米隆報告的背景.....	13
二、「關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則」主要內涵.....	14
三、米隆報告的具體建議.....	20
參、現行地政土地開發機制如何融入適足住房權考量.....	22
一、土地徵收（一般徵收、區段徵收）.....	22
二、市地重劃.....	23
三、開發所衍生的安置要求.....	25
肆、研析米隆報告之重點及建議事項.....	26
伍、目前行政部門相關行政作為.....	29
一、土地徵收.....	29
二、市地重劃.....	32
陸、案例分享—落實居住權保障.....	34
一、區段徵收案例.....	34
二、區段徵收案例.....	41
三、一般徵收案例.....	52
四、市地重劃案例.....	56
五、市地重劃案例.....	62

- 附錄一** 經社文公約第 4 號一般性意見：適足住房權(《公約》第十一條第一項)
- 附錄二** 經社文公約第 7 號一般性意見：適足住房權 (《公約》第十一條第一項)：強制驅離
- 附錄三** 經社文公約第 21 號一般性意見：人人有權參加文化生活(《公約》第十五條第一項第一款)
- 附錄四** 經社文公約第 26 號一般性意見：土地與經濟、社會及文化權利 (2022 年)
- 附錄五** 米隆報告之附件一：關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則

◎課程目標

認識國際公約對於適足住房權的相關規範以及聯合國特別報告員米隆的報告重點及內涵，期學員增進不同思惟，有助未來運用於實務推動，並落實人權兩公約對於民眾財產權及居住權保障之要求。

◎學習指標

- 一、瞭解國際公約對於適足住房權的相關規範以及聯合國特別報告員米隆報告「關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則」的主要內容及內涵。
- 二、透過相關案例介紹，瞭解現行相關法令及行政部門實務作業強調行政程序之正當性趨勢。
- 三、期各需用土地人於辦理土地徵收及土地重劃等職掌業務面對執行搬遷和遷離問題時，妥善運用各項原則和準則，以提升行政效能。

《前言》

為落實人權兩公約對於民眾財產權及居住權保障之要求，內政部針對聯合國特別報告員米隆·科塔理（以下簡稱米隆）的報告「關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則」，於 108 年委託逢甲大學研析及參考該準則內涵，研擬於辦理土地徵收、土地重劃等實務執行相關業務時，面對執行搬遷和遷離問題時之相關注意和建議事項，以提供予各需用土地人及各縣市政府參考使用，期各需用土地人增進不同思惟，瞭解現行相關法令及實務作業強調行政程序之正當性，有助未來落實於實務推動，提升行政效能。

按前揭米隆報告重點，強調居住權為人權之基本，政府應承認其有居住之權利，並確保其享有適足住房的人權，防止遭受強迫搬遷。該報告「關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則」，對於搬遷前、搬遷期間、搬遷後的立即救濟和重新安置，以及強迫搬遷的補救等，訂有相關的基本原則和準則。

委託研究報告中指出，土地開發制度帶來的挑戰之一，是來自於國際人權法的要求，特別在第二次世界大戰後，人類對於納粹政權的反省，使得國際上對於人權有更為高度的要求，從 1948 年聯合國公布了世界人權宣言後，迄今有多部的人權公約問世。儘管臺灣不再是聯合國的會員國，但透過對於國際人權的實現及落實，也可以發現臺灣的人權發展有長足的進步。特別 2009 年 4 月 22 日立法院通過並由總統公布「公民與政治權利國際公約及經濟社

會文化權利國際公約施行法」後，更可以看到臺灣這兩大人權公約的重視，甚至相當程度已經「內國法化」，讓這兩大人權公約內化成為臺灣法律規範的一部分，並以人權報告的審查相當程度落實國際級的人權審查，讓國際有機會見到臺灣的人權發展。從土地開發的角度來看，也可以發現其中經濟、社會及文化權利國際公約(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)第11條涉及「適足住房權」(the right to adequate housing)，以及公民政治權利國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)對於人性尊嚴及人格權的根本要求，更是在進行開發時不能忽視的。這也讓我們必須注意到，從此等國際人權公約的要求來檢視國內既有的土地開發制度，究竟既有的土地開發制度有什麼樣的問題，可能是我們必須面對的。

許多因土地開發衍生的國際人權議題中，最受到重視的莫過於強迫人民遷徙的問題，特別人的居住以存有土地為前提，在土地被國家或需用土地人取得的情況下，基本的居住勢必受到影響，這樣的問題正與適足住房權的觀念有直接的關聯性。究竟國際人權法所指涉的範圍有哪些？如何盡可能在既有的法規架構下滿足時代變遷下所產生的適足居住權要求？這些問題就成為我們必須著重了解的。如果我們聚焦在經濟、社會及文化權利國際公約，可以發現其內涵除了公約本身的條文外，還包括協助進行公約做文義釐清及解釋的一般性意見(general comments)；除此之外，特別報告員在聯合國人權理事會的要求下針對特別議題所做的報告，在實際運作上也具有相當的參考價值，

值得我們重視。具體而言，在適足住房權的議題中，米隆於 2007 年時就針對適足生活水準權所包含的適足住房問題撰寫特別報告，其內容值得作為臺灣落實適足住房權之際的參考，並進一步用以檢視現行制度在進行相關開發之際可能造成強制遷離的人權議題，並提醒我們及早正視這些問題的存在，預先做因應，來促使臺灣的行政運作實務符合國際人權法的要求。

本教材壹至肆章內容，係就本部委託研究報告中有關落實民眾居住權保障部分，綜整摘錄其研析成果及重點。

壹、經濟社會文化權利國際公約中適足住房權的規範內涵

一、適足住房權的條文規範

談及適足住房權，大抵上脫離不了經濟、社會及文化權利國際公約第 11 條的規定，此一條約的文字如下：

《經濟、社會及文化權利國際公約》第 11 條規定：

- 一、本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。
- 二、本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：
 - (一) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；
 - (二) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。

從以上的文字可以得知，在公約的文字中並沒有直接指述保障人民的住房權利，但在此一文字中卻蘊含有「住」的問題於其中，也因此，有機會透過解釋來確認在此一公約的體制下，國家有保障適足住房權的義務存在。所謂的適足住房權正是因為公約承認人人有位自己或家庭獲得相當生活水準的權利，此一生活水準包括了住房在內；另一方面，公約也課予國家義務，要求國家必須要改進生活條件，並肯定國際合作來提升人民基本生活水準的重要性。

二、一般性意見的補充

(一)一般性意見的重要內涵

如僅就條文文字用語，其實並不夠具體，但也因為它具有相當的抽象性，因此有機會從這樣的文字推導出國家為履行對人民適足住房權的要求，必須要做到那些任務。而這些更為具體的內涵可以在多號的一般性意見中得到更為清楚的輪廓。具體而言，1966年12月16日聯合國大會通過，1976年1月3日正式生效並於1991年公布的經濟、社會及文化權利國際公約第4號《一般性意見》(General Comments)的解釋中(附件)，指出所謂「適足住房權」是適足的住房人權源自於相當的生活水準之權利，對所有的經濟、社會及文化權利有極為密切的關聯(第1段)。並明確指出「適足住房權」涵納對象適用於每個人，且除了個人之外還及於這些個人的家庭，且對於此「家庭」的概念必須廣泛地予以理解，個人如同家庭，不論年齡、經濟地位、群體或其他屬性或地位和其他此類因素如何，都有權享受適當的住房(第6段)。

在公約的理解下，不應狹隘或限制性地解釋住房權利，對居住權利的保障不應狹隘地把住所視作商品，而是安全、和平與尊嚴地居住某地的權利，之所以如此廣泛的理解，在於住房問題與「人的固有尊嚴」此等公約的核心精神有密切的關聯性，因此，無論收入或經濟條件如何都擁有住房權利；另一方面，也從這樣的觀念推導出要有「適當」住房的觀念，包括要有適當的獨處居室、適當的空間、適當的安全、適當的照明和通風、適

當的基本基礎設施和就業和基本設備的合適地點，且一切都必須能夠以合理的費用取得（第 7 段）。

也正因為居住是行使許多權利的基礎，因為住房涉及人性尊嚴和不歧視原則，因此，適足住房權的保障不應該與載於國際人權兩公約及其他適用的國際文書內的其他人權分開單獨處理。此外，使社會各階層的適當住房權利得以實現和維持，也要確保充分享受其他權利，個人私生活、家庭、寓所或通聯不受任意或非法的干涉，也是確定適足住房權利相當重要的面向（第 9 段）。從這個觀點具體延伸，不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程序的使用保障來保證住房者可以得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。締約國則應立即採取措施，與受影響的個人和團體進行「真誠的磋商」，以便給予目前缺少此類保護的個人與家庭使用權的法律保護。易言之，只要有「使用權」，無論租用、占用、非正規社區等各種形式，理應受一定程度的保障（第 8 段第 a 點）。在第 4 號一般性意見第 8 段中，也進一步提及適足居住權保護範疇的問題，包括服務、設備、材料及基礎設施的可使用性；可負擔性、適居性、可取得性，甚至地點及文化的適足性都是必須列入考量的因素。另一方面，針對處境不利的社會群體，國家也應該優先考慮與以照顧（第 11 段）。

在涉及強制要求民眾離開居所的情形，第 4 號一般性意見第 18 段認為，強制驅逐的事例應被推定為不相容於公約的要求，只有按照國際法的有關原則，在某些特別例外的情形才可允許。對此，經社文委員會在第 7 號

一般性意見的第 3 段進一步指出，「強制驅逐」是指個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅逐並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強迫遷離。以及在第 7 號一般性意見的第 4 段特別提到，強制驅離不但明顯地侵犯了公約所鄭重規定的權利，同時也違反了不少公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等權利。

又為了使適足住房權有其實際上的意義，公約也要求對於適足住房權的保障必須和國內法律的救濟措施條款相一致。包括要有法律上訴，以求通過禁止令防止有計畫的驅離或拆房；遭非法驅逐後要求賠償的法律程序；對房東（公共或私人）就租金水準、住所維修、種族或其他形式的歧視所實施或所支持的非法行為提出申訴；在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧視提出指控；就不健康或不合適住房條件對房東提出申訴（第 4 號一般性意見第 17 段）。

（二）一般性意見釋放的重要訊息

整體而言，可從第 4 號一般性意見所提出的內涵整理出幾個重點，這些重點必須與以下報告員的報告一起看待，才能夠對適足住房權有較為全面性的瞭解。

1. 適足住房權與人性尊嚴及人格有密切的聯結

可以認為適足住房權所要求的是，任何人有和平、安全而有尊嚴地居住在某處的權利，因此，對於適足住房權的要求與其他經濟、社會及文化權利國際公約所規範的權利不同，一旦涉及重要基本權利的保障，國家所要負擔的義務會因此提升；亦即，國家的義務不僅僅是讓每個人都有房子住，還必須讓每個人都住得安心、自在。另一方面，在面對司法審查時，司法審查的密度也同樣會相應地提高許多。除此之外，特別值得一提的，乃是當適足住房權受到影響的是社會上的少數族裔或弱勢群體時，因為此等群體在社會結構上究屬少數，特別容易受到侵害，則在對適足住房權的理解下，也要求對於此等少數族裔應該給予更強烈的保障。

2. 非正式住居者仍受適足居住權的保障

從此一般性意見的文字，也可以發現即便是缺乏某塊土地的所有權，只要民眾有居住於該塊土地上的事實存在，則住房權仍應有一定程度的保障。之所以會有這樣的結論，主要是承襲適足住房權與人性尊嚴及其他基本權利密切的關聯性所致。因此，一旦涉及強制遷離時，就必須更清楚的說明有迫切的社會需求，且所採取的手段是最小侵害的手段。

3. 影響適足住房權的補救措施

如果國家為了足夠的公共利益，有使用土地的必要，而該土地會涉及民眾的居住時，則國家就必須給

予相應的補償措施，且在此一取得土地的過程中，必須要與居民進行真摯的協商。

從以上公約對於適足住房權的理解，可以認為此一權利主要是要保護一個人的「家」，主要因為家具有可以作為個人或族群長期發展基礎的之特有功能，因此，所要保護的重點反而不是物質上的不動產或土地。這一點是適足住房權與傳統憲法所要保護財產權最主要的不同之處。

三、大法官對適足住房權的援用

針對經濟、社會及文化權利國際公約對適足住房權的規定及兩號一般性意見的陳述，臺灣的大法官在大法官解釋中也予以援用，並以國際人權法上的要求作為論述的基礎，相當程度可以認為是適足住房權「內國法化」的展現，此主要展現在司法院釋字 709 號解釋的解釋理由書中。此一解釋理由書的文字如下：

司法院釋字 709 號解釋理由書第 3 段

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。都市更新之實施涉及政治、經濟、社會、實質環境及居民權利等因素之考量，本質上係屬國家或地方自治團體之公共事務，故縱使基於事實上需要及引入民間活力之政策考量，而以法律規定人民

在一定條件下得申請自行辦理，國家或地方自治團體仍須以公權力為必要之監督及審查決定。……

對於以上的文字，有以下幾點特別值得注意：

- (一) 在既有臺灣的憲法中，可以從憲法第 10 條的居住權、第 15 條之生存權、憲法上一般原理原則中的社會國原則找到推導出適足住房權的規範依據。
- (二) 在司法院釋字 709 號（文林苑案）中，大法官採用的路徑是與財產權結合，進一步連結到居住問題，解釋理由書第三段指出「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。」就此，可以發現大法官正面肯定國際人權法上的公約可以作為論述的基礎外，更進一步指出適足住房權除居民權利之外，也可能與政治、經濟、社會、實質環境有高度的連結性。

固然，與住房有關的國際公約，除了經濟、社會及文化權利國際公約第 11 條之外，經社文委員會之相關意見與解釋、公民政治權利國際公約第 17 條及人權事務委員會之相關意見與解釋、歐洲人權法院之見解都是可以作為援用依據的。但無論如何，從大法官的解釋可以確定，居住問題本身為基本人權，不得歧視待遇，又限制居住權的條件，須參照「經濟社會與文化權利國際公約」、「公民與政治權利國際公約」，及經濟社會與文化權

利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋，僅有在為了「維護社會安全及重大公共利益」才能對適足住房權作限制，且要進行限制時，必須與利害關係人本於居住權利保障精神進行協商，協商的內容包括安置措施及替代方案在內。這一點在下個章節對米隆報告員的報告中會有進一步的討論。

貳、特別報告員米隆報告重點摘述-「關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則」

一、米隆報告的背景

有關適足生活水準權所含適足住房問題，特別報告員米隆·科塔理的報告是根據聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council，簡稱 UNHRC）的第 1/102 號決定提交，目的為提供符合實際且可操作的工具，以促進、監測和落實適足住房的人權。

為了促進適足住房權，米隆·科塔理採取以下的方法來達成目標：

- (一)採用不可分割性原則分析適足住房權的不同組成以及促進或阻礙實現這項權利的各種因素，並查明國際人權法與國內法和國內政策中存在的差距。

「不可分割性」是國際人權法上做解釋的重要原則，主要闡述的是所有的國際人權彼此間具有相互關聯，因此，在解釋上不能割離而為判斷，必須整體性地做觀察及解釋。國際人權法上宣示此一原則是 1993 年 6 月 25 日在維也納召開的世界人權會議，會議中通過維也納宣言與行動方案，來自 173 個政府代表，重申『所有人權都是普世、不可分割的、相輔相成且具相互關連的』（universal, indivisible, and interdependent and interrelated）。

- (二)與國家和其他行為者展開建設性對話、收集資料、編寫來文，並進行國別訪問。
- (三)對一些具體工具和解決辦法提出建議，以幫助各國和民間社會落實適足住房的人權。

米隆報告主要分成兩個部分，第一部分就認識、監測和落實適足住房權提供實際工具；第二部分討論加強增進和落實土地的人權的法律框架的重要性。其中提出實用落實工具之一「關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則」。

二、「關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則」 主要內涵

強迫搬遷違反一系列國際公認的人權，只有在例外且充分按照國際人權法的情況下，才能這樣做。強迫搬遷常使人無家可歸、貧窮潦倒、失去謀生手段，並引起受影響者的身心傷害。

- (一)特別報告員與德意志聯邦外交部和德國人權研究所於2005年6月在柏林共同舉辦關於強制搬遷問題的國際講習班，來擬訂協助各國和國際社會解決強迫搬遷問題的政策和立法的準則。這次講習班和之後的磋商產生「關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則」。
- (二)特別報告員對原有的關於強迫搬遷的標準作進一步加強，這些基本原則和準則以1997年以來從全世界收集的經驗為基礎，提供了一些新的規定：
 1. 界定強迫搬遷做法：強迫搬遷是指涉及強迫和非自願將個人、群體和社區遷離其住所和（或）土地及其佔有或依靠的共有財產資源的行為和（或）不作為，因此會排除或限制個人、群體和社區在特定住處、住所或場所居住或工作的能力，同時又不提供或得不到適當形式的法律或其他保護。它的態樣包括人口轉移、大規模驅逐、

大規模外流、種族清洗和涉及強迫和非自願的將人遷離其住所、土地和社區。而出於發展目的的搬遷包括有計劃或以「公共利益」為藉口進行的搬遷，如與發展和基礎設施專案（如水壩、大規模工業和能源項目、採礦等他開採行為）有關的搬遷；與城市改造、貧民窟改善、房屋修繕、美化城市或其他土地利用方案（包括農用）等有關的土地徵收措施；財產、房地產和土地爭端；無限制的土地投機；大型國際商業活動或運動會；以及為了環境的藉口。這種活動還包括國際發展援助支持的活動。

2. 規定嚴格的標準：要求任何搬遷必須得到法律允許、根據國際人權法進行、為促進普遍福祉、合理並符合比例、有管制以確保充分和公正的賠償和復原、根據「關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則」實行。上述要求提供的保護，適用於所有弱勢者和受影響的群體，且不管他們是否根據國內法持有房屋和財產的所有權。
3. 在搬遷之前、期間和之後，詳列國家將要採取的保護人權的步驟。

(1) 搬遷前

在搬遷前，要強化所有受到影響之人的參與，並確保受到影響的群體或個人能夠獲取資訊，並與相關單位進行對話及協商，並能就替代方案做協商，如果不能就提出的替代備選方案達成協議，應該由具備憲法權威的獨立機構，如法院、法庭或監察專員進行適當的調停、仲裁或判決。在此一準則下，參與的內涵包括以下幾點：

- A. 適當通知所有可能受到醞釀中的搬遷影響之人，並就提議的計畫和備選方案進行公開聽證。
- B. 主管機關要預先有效地公開並週知有關資訊，包括土地記錄和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. 對提議的計畫作公開審查、徵求意見和（或）為提出反對意見者保留合理的時間。
- D. 促進並致力於向受影響的人提供機會使其了解他們可以行使的相關權利及選擇辦法相關的法律、技術和其他諮詢的機會。
- E. 舉行公開聽證，向受影響的人及為其維護權利之人提供機會，讓他們有機會提出對搬遷決定的質疑和（或）提出備選建議，以及他們的要求和發展重點。

如果最終真的不可避免要做搬遷，必須表明搬遷真的不可避免，並遵守保護普遍福祉的國際人權要求，且必須重視當事人的語言權，決定必須以當地語文，充分提前向所有有關個人書面公布。通知應詳細說明決定的理由，包括沒有其他合理選擇；提議備選方案的完整細節；如沒有替代方案，則為最低限度地減少搬遷的不利影響而採取和設想的所有措施；適當的搬遷通知應允許並有助於受搬遷者編列財產清單，以評估他們的財產、投資和可能受損的其他物資的價值。受到拆遷的人還應有機會評估並記錄應受賠償的非貨幣損失，且所有的決定應該經過行政和司法審查，並確保受影響者能夠及時得到法律諮詢，必要時該法律諮詢應該是免費。

另外，必須注意到搬遷不應造成無家可歸或者其他人權易受侵犯。特別是為沒有能力自己解決問題的人採取適當措施，來依其情況提供適足的替代住房、重新安

置或獲得有生產價值的土地。替代住房的區位應儘量靠近被搬遷者原居地和生計來源，且重新安置措施，包括房屋建造、供水、供電、衛生設施、學校、進出道路土地和場地的分配等都必須符合本準則和國際公認的人權原則，並在要搬遷的人從原居住地區搬出之前完成。

(2)搬遷過程中

在搬遷過程中，為確保尊重人權標準的形式要求，政府官員或者他們的代表在搬遷期間應在場。政府官員、他們的代表和執行搬遷者必須向受搬遷者表明身份，並出示搬遷行動的依據，且包括區域和國際觀察員等中立觀察員，經其要求應允許進入以確保在搬遷期間的透明度並遵守國際人權原則。搬遷過程中不應侵犯受影響者的尊嚴及生命安全方面的人權。如依法使用強制力，這必須遵守必要性和相稱性原則及相關的基本原則；且搬遷的時間也不可在氣候惡劣時，晚上、節日或宗教假期、選舉前、學校考試期間或者即將考試時都不允許搬遷。國家及其代理人必須採取確保任何人不會遭受直接或任意的襲擊等暴力行為，或因拆毀、縱火或其他形式的任意破壞財產或財物，非自願留下的財產或財物應受到保護，避免被人破壞、任意非法沒收、侵佔或使用。且在執行之際，主管機關及其代理人絕不應要求或強迫被搬遷者拆毀自己的住宅或其他結構；但必須確保受影響者有自行拆除的選擇權，讓他有機會保存財物和建築材料。

另一方面，報告中也特別強調，對於弱勢者的人權在此一過程中也特別予以確保，要求國家還必須採取確保在搬遷期間婦女不遭受基於性別的暴力和歧視，也要

保護兒童人權。

(3)搬遷後

在人民搬遷後，除非有不可抗力情事，政府必須立刻負責提供公正賠償和充分的替代住處、在可能的情況協助人民回復生活。主管機關應無歧視地確保搬遷的人或群體，特別是沒有能力自己解決問題的人能夠安全而有保障地獲得「基本食物、飲用水和衛生設施」、「基本住處和住房」、「適當的衣服」、「基本醫療服務」、「生活來源」、「牲畜飼料和以前他們依賴的共有財產資源」、「兒童的教育和育兒設施」，並確保同一大家庭或社區的成員不因搬遷而被拆散。

如果具體來看安置的問題，會認為確定的重新安置地點必須按國際人權法達到適足住房的標準，這也是前述第四號一般性意見所提及的，在此又進一步明確化其內涵。這些標準包括：

- A. 持有權保障。
- B. 服務、材料、設備和基礎設施等，如飲用水、做飯、取暖和照明的能源、衛生設施和洗滌設備、食物儲藏手段、垃圾處理、下水道設施和應急服務，並在適當的情況下能獲得自然和共用資源。
- C. 價格適中的住房。
- D. 適宜居住的住房，向居住者提供足夠的空間，保護他們免受寒冷、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳病媒介，並確保居住者的人身安全。
- E. 處境不利的群體能方便出入。
- F. 不管是在城市或農村地區，都能獲得各種就業機會和保健服務，以及學校、保健中心和其他社會設施的服務。

G. 文化環境適當的住房。

為了確保住房保障，適足住房還應包括飲食和安全、參加決策、免遭暴力、對受到的侵犯獲得補救等基本要素。

在此一過程中，特別報告員對婦女的權利保障也特別予以重視，包括應特別努力確保婦女平等參與所有規劃進程以及基本服務和供應的分配等，以確保婦女不會被過度犧牲。

此外，為了確保對人權的保護達到最佳的身心健康標準，對受傷和生病的所有被搬遷者，均應實際能達到的充分的程度，要不延誤地提供所需的醫療保健和治療，並不能有差別待遇。必要時，被搬遷者也應獲得心理和社會服務。應特別注意到婦女兒童的健康需求、確保正在進行的醫療不因搬遷或重新安置而中斷、預防感染性和傳染性疾病。

4. 呼籲在遷離前開展全面的「搬遷影響評估」。在評估過程中，必須特別應考慮到強迫搬遷對婦女、兒童、老年人、邊緣化社會階層的影響程度。
5. 呼籲根據人權標準提供補償、賠償和適當復原。具體而言，應按照違法行為的嚴重性和具體情節，對所造成的任何經濟上可以估計的損害提供適當和相應的賠償。如果土地被徵收，則應該向被遷出者補償在品質、面積和價值上相等或者更好的土地，對受影響的財產，包括在這一過程中受損的原來的住房和土地要求獲得賠償，以補救搶救和運輸其受損財產。根據具體情況可酌情考慮對涉及非正式財產，如貧民窟住房的損失做出補償。且在所有一攬子賠償方案中，男女均必須是共同受益者，單身婦女和寡婦應有權得到自己所可以獲得的賠償。

6. 就造成遷離的其他現象（如災難）提供有用的指導。這一點也展現在搬遷後對主管機關的要求。
7. 根據適足住房權對居住條件困難的被遷離社區規定「重新安置權」。
8. 具有很強的性別觀，包括保護婦女及其權利。
9. 呼籲各國採取干預措施，確保避免市場力量不會使得受強迫搬遷的低收入和邊緣化群體的弱勢情況加重。

三、米隆報告的具體建議

米隆報告提供的標準和工具，有助於國家和其他各方可以利用並進一步發展，以促進適足住房人權的捍衛和保護。其中同時向人權理事會提出以下幾項具體建議：

- (一) 確保廣泛傳播「關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則」，將發展和市場導致的搬遷問題列入理事會有關特別程序，特別是原住民的權利、糧食、暴力侵害婦女和適足住房等權利問題。
- (二) 促請各國將這些準則納入關於住房和土地問題的國內法和政策，包括重新安置政策。
- (三) 承認土地權是一項人權，加強國際人權法中對這項權利的保護。鑒於全世界無房和無地狀況的嚴重性，這樣的承認能增強適足住房權，也有助於防止包括強迫搬遷在內的許多行為。
- (四) 促請各國優先重視土地改革以及土地和財富的再分配。應頒佈並執行立法，制止強迫搬遷和隔離，制止土地黑手黨和聯合行為的擴大，制止不受控制的房地產投機。

- (五) 考慮舉行一次專家研討會，擬訂在法律上承認土地為人權的戰略，包括保護原住民、農民、無地群體，以及依賴土地和以土地為基礎資源並從中得到身份認同和謀生的其他群體所應擁有的土地權。
- (六) 在審查適足住房問題的任務時，考慮按照聯合國條約機構和特別程式的工作，更加明確地承認適足住房是一項獨特的人權。

參、現行地政土地開發機制如何融入適足住房權考量

各項土地開發手段於實施之時，往往產生現有居住者需要遷離原有家園的情況，且我國於 2009 年通過兩公約及制定兩公約施行法後，兩公約正式取得國內法地位，成為對於國家有拘束力之實定法規範。依照兩公約施行法第 4 條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」，一方面，開發本身的必要性面臨考驗；另一方面，為保障原有住戶的基本權利，不只是財產權的補償，保障人民居住權益的安置計畫，乃至於民眾生活的回復也同樣重要，都是適足住房權內涵中不可忽略的。

一、土地徵收（一般徵收、區段徵收）

土地徵收條例的規範中分就一般徵收和區段徵收規定其程序及補償，區段徵收除了地價補償得用抵價地折算抵付外，其餘各項補償費仍依第 31 條至第 34 條規定補償之。

觀察兩種土地徵收的程序機制，在一般徵收區分為「興辦事業計畫擬定及舉行公聽會」及「用地取得協議及土地徵收作業」兩個主要階段，由於真正有土地需求的是需用土地人，從適足住房權的保障來說，包括公益性及必要性，以及協議取得土地，都是需用土地人及進行許可的目的事業主管機關有義務予以確保所做的決定符合前述適足住房權要求的，即便以協議價購取得土地，也應該充分考量原所有權人社會生活的適應；甚至應該將安置及補償方案內入規劃，以此作為條件來與適

足住房權受到影響的當事人做誠摯的協商。

又如果將視野放到區段徵收，在準備階段中，如為已發布實施細部計畫且明確載明區段徵收範圍者，則都市計畫委員會必須對區段徵收的公益性、必要性負擔第一線的舉證責任，其考量的對象當然必須包括居住於土地上民眾的生活回復或安置措施，而此處的安置計畫更可以從整個都市發展的空間發展思考如何安置對當事人最為有利。反之，如有需用土地人的情形，則前述都市計畫委員會所要考量的事項即應由相關的目的事業主管機關及地方政府負責考量，其後如進入都市計畫委員會進行審議，都市計畫委員會審議都市計畫變更合理性時，也必須一併將對人民適足住房權的影響納入審議，其考量的對象與前述已發布實施細部計畫且明確載明區段徵收範圍相同。因為都市計畫所考量的是各種類型利益都納入考量的調和型的公益，所要考量的面向相當複雜。

二、市地重劃

既有對於市地重劃的實務運作，本於制度精神及規範，主管機關或重劃會辦理重劃時，對居住於既有建物內的民眾，除非建物本身位於公共設施用地，或建物的存在確有妨礙重劃分配，否則多會盡可能予以保留，並減輕重劃負擔。此一安排符合重劃法理，也顧及民眾權利，其運作精神大抵值得肯定，然而，在個案中仍不乏有民眾所居住的土地位於公共設施用地，或如對建物予以保留可能對重劃分配造成妨礙，此時即不排除有強制民眾搬遷的可能，個案中的民眾除了領取補償金，或可

調配到其他可建築用地。在這種情形下，並非只是單純的重劃期間安置，而是重劃後人民居住權受到剝奪的問題。就此而言，是制度整體要納入思考的，甚至市地重劃所衍生的強制搬離問題，也會回頭影響是否要進行市地重劃的判斷，一旦對居民住房權利產生過大影響時，即必須本於比例原則的判斷，採取嚴格的審查基準，做出不予重劃的判斷；又如公益性大到要進行市地重劃的工程，也必須特別注意到對當事人的生活影響及社會互動的回覆，以及搬遷過程中所面對的壓力。

觀諸兩種市地重劃的程序，於公辦市地重劃時，在選定重劃區時，就必須對居民可能造成的影響進行初步的評估。在進行都市計畫檢討時，因為居民的適足住房權也是公益所要考量的因素之一，故與前述區段徵收的討論一樣，在都市計畫審議的過程中也必須將民眾適足住房權受影響的因素納入都市計畫是否變更或擬訂的審議。除此之外，在未來進行相應的工程而涉及遷離時，公部門也必須確保有人員在場，以確認進行工程過程中是否有過度的情況。

另一方面，如所涉及者為自辦市地重劃的情形，在涉及重劃計畫書的核定时，所要考量的事項與公辦市地重劃的情形應無二致，然在此種情形必須特別注意到的是重劃會的角色。原本對於適足住房權的考量不論公部門或私部門都必須落實，重劃會作為一個本於私法自治而成立的組織也不應置身事外；主管機關必須本於適足住房權的要求對重劃的決定做檢視，包括重劃範圍、重劃計畫書的內容、相關的補償等初步規劃，都在檢視的範圍之內。在既有的法令規範下，為了能夠達到保護民

眾適足住房權的要求，應善用獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 27 條及第 27 條之 1 的規定，將此等應該考量的事項納入聽證討論的範圍，以作為後續決策的重要基礎。

三、開發所衍生的安置要求

許多開發涉及居民居住的安置問題，檢視現有的法律規範，有明文規定安置者，主要出現在土地徵收及都市更新的相關規範中，除此之外，即便在沒有法規範明文的情況下，也不排除在個別開發個案中由主管機關或開發業者對居民的居住要求做安置，以使開發能夠順利進行。

現行土地徵收條例對於安置計畫定有明文，安置計畫部分則規定於土地徵收條例第 34 條之 1，徵收公告一年前有居住事實之低收入戶或中低收入戶人口，因其所有建築改良物被徵收，致無屋可居住者，或情境相同經直轄市或縣（市）政府社會工作人員查訪屬實者，需用土地人應訂定安置計畫，並於徵收計畫書內敘明安置計畫情形。前項安置，包括安置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等。於區段徵收實施辦法中亦有規定，需於區段徵收評估報告書中記載安置計畫，由需用土地人會商直轄市或縣（市）主管機關訂定之，且於成果報告書中須載明拆遷戶安置計畫執行情形。

肆、研析米隆報告之重點及建議事項

本部委外研析米隆報告之結案報告重點及建議事項，經綜整如下：

- 一、經社文國際公約中(第 11 條及第 4 號、第 7 號一般性意見)有關「適足住房權」的重要規範內涵所要求的是：任何人有和平、安全而有尊嚴的居住在某處的權利，即使缺乏某塊土地的所有權，仍應有一定程度的保障。
- 二、參考聯合國特別報告員米隆的報告重點及建議，提出行政機關在落實適足居住權的現行機制運作上，可強化之重點含括：對弱勢群體的照顧機制、正當程序機制的建立與操作、開發手段如何融入適足住房權考量等。
- 三、針對正當程序機制的建立與操作，提出：
 - (一)無論採取何種開發手段，在計畫階段就將安置、補償措施處理好，讓民眾可以清楚獲知政府處理其適足住房權的機制，可杜絕後續的問題。
 - (二)在作成決定所需要的是各項充分的資訊，米隆報告中特別提到落實協商、參與及包括法律諮詢及扶助在內的資訊獲取權等要求。
 - (三)土地徵收程序中之協議價購可認為是一種協商機制，可將安置、補償方案一併納入協商，同時讓其他的開發手段類似的協商機制，對當事人而言將是更為友善的制度，這些協商機制不一定非得要有法律明文，運用行政程序法的行政契約或民法和解契約，都有機會得到同樣的效果。

四、從整體制度建構的角度觀之，建議行政上下列幾點可進一步努力達成適足住房權要求：

- (一)強化法律保護的密度，確保適足住房權的保障上升到由法律層級的規範予以保護，保護的時程包括搬遷前的規劃、搬遷中的手段及搬遷後的回復等面向，並提升決策之際的程序嚴謹度，使決策能夠與正當法律程序的憲法要求接軌。
- (二)釐清適足住房權與弱勢民眾人權的競合關係，並強化多重弱勢的保護密度，保障弱勢者免於被任意驅逐、騷擾及威脅的要求。

五、個案辦理時，強制搬遷只要涉及民眾居住的問題時，都應做相應的規劃及調整，行政措施不一定要透過修法，也可以透過行政部門的自我要求或善用既有法規體系提供的工具，達成適足住房權的要求。建議以下幾點可以努力：

- (一)於決定本身涉及強制搬遷時，無論是公益性或比例原則的檢驗時，必須採取嚴格的審查標準。
- (二)一旦會造成強制搬遷的情形時，必須確保民眾獲得公正的賠償及生活的復原，且相關的規劃必須橫跨搬遷的前、中、後三個階段：
 1. 在搬遷前的規劃階段，必須採取高密度的程序參與及資訊揭露，並要準備不同的替代方案、履行真摯的對話及協商。
 2. 搬遷過程中要確保搬遷的時間有妥當的規劃、當事人財物及原建物的處分也要尊重當事人意願。

3. 搬遷後要充分賠償當事人及協助當事人回復生活，並注意到住房的品質可以顧及民眾的物質及精神生活，減緩被強制搬遷後造成的精神壓力。
- (三) 進行強制搬遷前要有充分的搬遷影響評估，考慮不同弱勢民眾所面對的問題，此一評估在進行開發行為之前就應妥善的納入考量。

伍、目前行政部門相關行政作為

對應上揭研究報告提出行政部門執行相關業務時面對相關注意及建議事項，有關目前內政部相關行政作為說明如下：

一、土地徵收

為落實人權兩公約對於民眾財產權及居住權保障之要求，本部於 101 年 1 月 4 日修正土地徵收條例，將保護優良農地、召開 2 次以上公聽會、審議徵收之公益性及必要性、改採市價協議及市價徵收補償、針對中低收入戶訂定拆遷安置計畫、有繼續耕作意願者得規劃配售農業專用區等納入，以充分保障民眾權益。現階段並持續積極建構合理的徵收程序，檢討精進土地徵收制度，擴大保障拆遷戶的居住權利。

(一)落實正當法律程序：

1. 目前已要求需地機關於研擬興辦事業計畫時，即須具體評估規劃計畫目標及實施內容、興辦事業之公益性及必要性，替代方案可行性及拆遷安置措施等，舉行公聽會或說明會向民眾妥為說明溝通，並應踐行與所有權人協議取得與通知陳述意見程序；其相關會議紀錄、民眾所提意見及回應處理情形，於申請徵收時將一併提供本部於審議時參考。
2. 為擴大民眾參與徵收審議程序，本部已建置審議資訊專區平台，提供各類案件查詢，公開開會資訊、提供線上申請列席及陳述意見等功能；民眾於參與審議會議時，並可申請於小組討論前進行錄影、錄音及攝影。
3. 此外，本部也已建置土地徵收管理系統及土地開發

資訊系統，將各類徵收案件之核准公告、發價及被徵收土地使用情形等資料登錄建檔，並開放各界上網查詢，以利民眾知悉。

(二)嚴謹審核各類徵收案件之公益性及必要性：

現階段對於徵收案件之審議，均由本部聘請相關領域之專家學者及機關代表組成之土地徵收審議小組辦理，審議過程就徵收計畫對於社會、經濟、文化及生態、永續發展、其他層面之影響，並參酌民眾所提意見，嚴謹審核其徵收之公益性及必要性。

另為求周延謹慎，本部就特定興辦事業、開發面積 30 公頃以上、或新訂擴大都市計畫以區段徵收方式辦理用地取得之案件，於土地徵收審議小組審議前，均組成專案小組先行審查，並視實際需求進行現場勘查及聽取土地所有權人及利害關係人意見，以研擬處理意見後再行提供小組討論及審議之參考。

(三)擴大安置計畫：

依現行「徵收土地範圍勘選作業要點」，業規範勘選用地時儘量避免建築密集地區。又就大面積區段徵收之實務作業，本部亦要求需地機關應尊重民眾參與區段徵收之意願，以及地方紋理、文化的保存，對於不願參加區段徵收想要繼續務農者、建物密集地區或已有既成建物者，於都市計畫規劃及審議階段，在公平原則下儘量予以剔除於區段徵收範圍，俾保障民眾權益。

惟倘無法避免而需拆遷致影響建物所有權人居住權益時，現行土地徵收條例已明定需用土地人對於經濟弱勢之建築改良物所有權人因徵收致其無屋可居

住者，應訂定安置計畫，視個案實際情形積極給予協助，保障其居住權。本部訂定之「申請土地徵收注意事項」並規定需用土地人應將公益性及必要性評估各項目確實於徵收計畫書敘明，且倘有因拆遷而需安置等配套措施，均需記明於徵收計畫書內，且該注意事項附件五、「徵收土地改良物清冊」欄位修正為「擬徵收土地改良物（農作、建物建號門牌或其他）」，也要求需用土地人應載明「建物建號門牌」，以資明確徵收土地改良物之範圍，以供審查參考。

此外，因區段徵收所面臨之拆遷議題更為廣泛，故除依前開程序辦理安置外，本部並要求需用土地人需考量民眾意願部分，全面照顧到被拆遷之居民；另對於範圍內有居住事實之非正規住居部分（如桃園航空城），亦須儘量納入於安置計畫。目前提供多元安置措施如下：

1. 安置街廓規劃、興建安置住宅、發放房租補助金，以及規劃適當使用分區供區內工廠、寺廟進行安置。
2. 原位置保留分配：對於無可避免無法劃出整體開發範圍內之既成建築物，依土地徵收條例第 47 條規定，如不妨礙都市計畫事業及區段徵收計畫之實施，得按原位置保留分配，減少強拆迫遷之情形發生。
3. 規劃配設農業專用區：維護原土地所有權人繼續從事耕作之權利，依土地徵收條例第 43 條之 1 規定，區段徵收範圍內得規劃配設農業專用區，以保障其繼續耕作之權益。

未來，本部將持續廣徵各界意見，在兼顧地區發展及保障居民居住權的原則下，持續研修土地徵收條

例等相關法令，俾使徵收程序更加周延完備。

二、市地重劃

- (一)儘量剔除不願意參與重劃者或已有既成建物者：市地重劃係依都市計畫內容實施，為尊重民眾參與市地重劃之意願及既有建物的保存，對於不願參加市地重劃者或已有既成建物者，於都市計畫規劃及審議階段即應審慎考量，在公平原則下儘量予以剔除於市地重劃範圍，以維護民眾權益。
- (二)強化市地重劃計畫審議機制：本部核定公辦市地重劃計畫書時，均會邀集專家學者召開會議審議，徵詢專業意見，強化審查機制。對於重劃區內既有合法社區及違章工廠密集者，具體要求縣（市）政府再行妥善研議重新檢討修正，減少拆遷並給予安置，以保障民眾權益，並利重劃作業執行。
- (三)善用聽證程序，落實行政程序正當性：為擴大民眾參與及符合憲法正當行政程序，對於自辦市地重劃部分，已修法要求直轄市、縣（市）政府核定自辦重劃前應舉行聽證，給予土地所有權人及利害關係人陳述意見之機會，除強化行政程序正當性外，並能減少民間自辦重劃之糾紛及拆遷問題。
- (四)建物拆遷時應落實兩公約對強制驅逐所適用之法律程序保護：辦理重劃時，對於原有建物，除位於公共設施用地或確實妨礙重劃分配者外，均儘量原位置保留不予拆除，儘量以干擾最小為原則。倘仍有建物需拆遷時，會與受影響的民眾協商，讓其充分表達意見，並考量民眾搬遷所需之時程，給予合理之遷移日

期，且主動整合提供相關資源或補助，協助搬遷及安置，並給予補償費，重劃後土地所有權人亦得於配回之土地，重新建築利用。符合「經濟社會文化權利國際公約」第7號一般性意見中對強迫驅逐所適用的法律程序之保護措施，及驅逐後提供有生產能力的土地。」

綜上，本部將參考研析報告建議意見，持續檢討相關政策及法規，研議精進土地徵收制度及土地整體開發業務，並將落實正當法律程序、擴大民眾參與及擴大安置計畫納入修法，以保障民眾權益。

陸、案例分享—落實居住權保障

一、區段徵收案例-桃園市機場捷運 A21 站區區段徵收開發

	<p>區段徵收中之範圍圖</p>
	<p>施工作業</p>
	<p>安置說明會</p>

(一) 案例內容

桃園市政府為結合捷運場站 TOD 發展優勢辦理整體開發，以紓解中壢地區土地及人口發展飽和之壓力，有效提升公共設施服務水準；同時取得興南國中遷校用地及社會住宅用地，以改善教學環境及配合推動全市住宅政策，爰推動機場捷運 A21 站區段徵收開發。

區內規劃住宅區、商業區、加油站專用區及宗教專用區等計約 22.26 公頃，可供原土地所有權人配回抵價地之用；公共設施則有機關用地、學校用地、公園、兒童遊樂場、綠地、廣場及計畫道路等計約 19.49 公頃，並有第五種住宅區 0.66 公頃供社會住宅使用，提供區內完善的公共服務機能。

本案開發前私有土地面積約 40.63 公頃、拆除地上建物 134 棟，設籍戶數 56 戶、配合遷移人數 206 人；又本案抵價地比例為 40%，土地所有權人申請領回抵價地人數為 317 人（約 57%）、申請領取現金補償人數為 242 人（約 43%），以金額統計則申領抵價地約 119 億 96 萬元（約 98%），領取現金補償則約 2 億 6,514 萬元（約 2%）。市政府於 109 年 11 月公告區段徵收，訂於 113 年 5 月完成抵價地分配作業，刻正辦理公共工程施工作業中，預計將於 115 年完成公共工程。

(二) 爭點

為推動區段徵收開發，居民須配合搬遷，本案主要橫跨 3 個地段，區內受既有計畫道路分隔，加上屢有民眾陳情生活習慣或土地感情因素不願搬遷，如何訂定相關計畫，以妥適保障民眾居住權益並兼顧開發效益？

(三) 因應作為

區段徵收作業涉及民眾財產權益，桃園市政府積極回應民眾需求，持續研議精進安置作為及更完善安置措施。110年辦理「桃園市中壢運動公園區段徵收開發案」安置作業時，突破過去開發案選配安置街廓作法，參依內政部建議可增加非合法建築改良物之拆遷安置，推動符合相關資格條件之非合法建物配合於規定期限自動拆遷完竣者，可納入安置街廓次順序分配等措施。

111年辦理機場捷運 A21 站區區段徵收開發案之安置作業，市政府除循該市往例原有之安置作為外，於瞭解當地民眾意願及需求後，特別於本案規劃安置方式如下：

1. 分區設置並新增安置街廓，積極回應民眾鄉土情感習慣

於報送區段徵收計畫書時，規劃有5處安置街廓，較原都市計畫規劃增加3處，安置單元亦增加至46個，使各地段都規劃有足夠安置單元供原住戶選配，在未來安置土地配地作業規劃上，亦會考量民眾意願分區優先選配，無法於該階段選配者，再納入第二階段全區安置土地選配，使整體安置配地作業更趨圓滿，有效落實原住戶居住正義。本案已於112年11月22日辦理安置土地抽籤及分配作業，112年12月13日公告安置土地分配結果，共計配出10個住宅區安置單元。

2. 因地制宜原位置保留，貼心保障居民生活空間需求

實務執行中，依本案規定計算保留分配土地面積及劃定範圍之原則，無法滿足建物所有權人保留原實際使用生活空間之需求，爰本案修改為「於所有權人提供足額應領抵價地權利價值之前提下，適度鬆綁應保留面積2.5倍面積上限，至多可放寬至原建物坐落基地地籍面積範圍。」，以保障原住戶居住需求。

3. 再發展區剔除措施之彈性，保障民眾財產權益及落實居住正義

為避免徵收範圍內既成建物因拆除部分建物主體、附屬建物及相關維生設施後，破壞建物整體結構，影響所有權人居住權益，除可依合法建物原位置保留規定辦理外，得以專案方式讓售。因本區鄰近既有中壢市區，都市發展程度較高，故劃設剔除區之原作法，受限非合法建築形態多元且越界鄰地建築等情形，造成再發展區建物仍不免發生拆遷課題。市政府考量依附在合法建物之非合法建築面積不大，且多屬主體建物構造或涉及居住必要維生設施管線，故按非合法建築坐落土地權屬係屬同一人或越界占用他人土地類型，將第一種住宅區再予區分增劃第一之一種住宅區及第一之二種住宅區，辦理都市計畫變更以保留建物免予拆除，並分別採取剔除(零容積率)或專案讓售模式配套處理，共計劃設4處第一之一種住宅區及21處第一之二種住宅區，在兼顧開發區內所有權人開發負擔之公平性下，落實居住正義及保障原住戶財產權益。

(四)人權指標

1. **【公民與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。
2. **【經濟社會及文化權利國際公約第11條規定】**: 本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。
3. **【經濟社會文化權利國際公約第4號一般性意見】**: 適足的安置處所意指……適足的獨處居室、適足的空間、適足的安全、適足的照明和通風、適足的基本基

礎設施和關於工作和基本設備的適足地點，且一切都必須能夠以合理的費用取得。為使社會各階層的適足住房權利得以實現和維持，其他權利－諸如：言論自由、結社自由（諸如承租人和其他社區基礎的群體所享有的）、居住自由權、參與公共決策權－之充分享有，是不可或缺的。

4. **【經濟社會文化權利國際公約第7號一般性意見】**：「強制驅逐」的定義是，個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅逐並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強迫遷離。驅逐不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必需採取一切適當的措施，用盡所有的資源酌情提供新的住房、新的住區或新的有生產能力的土地。

(五)國家義務

1. 憲法第10條：人民有居住及遷徙之自由。
2. 憲法第15條：人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。
3. 憲法第23條：以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。
4. 土地徵收條例第30條規定，被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。

5. 土地徵收條例第31條規定，建築改良物之補償費，按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。
6. 土地徵收條例第33條規定，土地或土地改良物原供合法營業之用，因徵收而致營業停止或營業規模縮小之損失，應給予補償。
7. 土地徵收條例第34條規定，徵收土地或土地改良物時，有下列情形之一，應發給遷移費：徵收公告6個月前設有戶籍之人口必須遷移者，動力機具、生產原料或經營設備等必須遷移者等。
8. 土地徵收條例第34條之1：徵收公告一年前有居住事實之低收入戶或中低收入戶人口，因其所有建築改良物被徵收，致無屋可居住者，或情境相同經直轄市或縣（市）政府社會工作人員查訪屬實者，需用土地人應訂定安置計畫，並於徵收計畫書內敘明安置計畫情形。前項安置，包括安置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等。
9. 區段徵收實施辦法第17條：區段徵收範圍內有本條例第34條之1規定情形或合法建築改良物需辦理拆遷安置者，由需用土地人會商直轄市或縣（市）主管機關訂定安置計畫。
10. 土地徵收條例第47條：區段徵收範圍內不妨礙都市計畫事業及區段徵收計畫之既成建築物基地或已辦竣財團法人登記之私立學校、社會福利、慈善事業、宗教團體用地，得按原位置保留分配，並減輕其依前條規定應繳納之差額地價，其減輕比例由主管機關視實際情形定之，並載明於區段徵收計畫書。

(六)解析

經濟社會及文化權利國際公約中有關「適足住房權」的重要規範內涵所要求的是：任何人有和平、安全而有尊嚴的居住在某處的權利，即使缺乏某塊土地的所有權，仍應有一定程度的保障。

桃園市政府尊重民眾參與區段徵收之意願，保存地方紋理，對於不願參加區段徵收、建物密集地區或已有既成建物者，於都市計畫規劃及審議階段，在公平原則下儘量予以剔除於區段徵收範圍，俾保障民眾權益。本開發案更配合原位置保留住戶需求修改作業規定，適度鬆綁應保留面積上限，亦於開發期間在民眾陳情後，實地現勘調查及研議，訂定剔除區彈性措施，並辦理都市計畫變更，納入依附在合法建物之非合法建築部分，維持主體建物構造安全及兼顧居住必要維生設施管線，在兼顧公平性、民眾參與意願及既有建物保存下，排除於區段徵收範圍，進一步保障民眾財產權益及落實居住正義。

二、區段徵收案例-臺南市中國城暨運河星鑽地區區段徵收

	<p>區段徵收前 之範圍圖</p>
	<p>開發完成後 景象</p>
	<p>開發完成後 之河樂親水 廣場</p>

(一) 案例內容

「臺南市中國城暨運河星鑽地區區段徵收」位處臺南市中心，其範圍分為中國城地區：北以中正路、東至康樂街，西至環河街，南以金華新路為界。運河星鑽地區：北側及東側與臺南運河相鄰，西至府前一街，南以金城街為界，全區面積11.23公頃。臺南市政府開發本案之目的係為解決中國城因民眾消費型態轉變、海安路工程及時空變遷等因素而逐漸蕭條沒落，且多年閒置所造成「社會治安」、「公共衛生」與「公共安全」等社會議題，故整合臨運河對岸之「運河星鑽」地區，期透過跨區區段徵收方式拆除中國城建物並興闢廣場，解除因建物空間閒置、荒廢所帶來環境公共安全與衛生之威脅，提供完善公共設施服務，更新中正路舊街區軸線居住與商業環境，讓中國城成為市民遊憩休閒之開放空間，間接帶動周邊遊憩與商業活動發展。開發後取得公園、綠地、廣場兼停車場、廣場、公園道及道路等公共設施用地約4.93公頃，及提供可建築土地約6.3公頃。

本案區段徵收前中國城大樓原址土地權屬公有管理機關計有9個單位，私有土地所有權人712人，因私有土地所有權人人數眾多、土地與建物持分型態、比例不一，且使用情形複雜，除住商混合(1-4樓)及純住宅外，尚有攤位、電影院、旅館等，開發前出入成員複雜，又產權經過出租或轉手亟須釐清，皆增加本案開發之困難度。為順利推動本案，臺南市政府除召開協議價購會議外，還提供駐點服務及配合民眾時間現場親訪，提供民眾相關法規說明，及給予充分時間考慮是否參與協議價購，並針對協議價購與徵收價格之若干落差加以說明其價格差異情形，以解除民眾疑慮，爰本案同意協議價購

比例高達7成。本案核定之抵價地比例為50%、參與抵價地分配作業之土地所有權人為9人。

本案於104年10月20日公告區段徵收，105年3月20日工程施工，107年11月12日公告抵價地分配成果，108年9月20日辦理運河星鑽地區區段徵收公共工程通車典禮，109年3月19日完成全區公共設施用地接管，於109年4月及7月辦理範圍內剩餘可建築土地標售作業。本案開發完成後取得之可處分土地，其使用分區屬觀特區，鄰近海安路商圈及接壤安平商圈，肩負著引入潛在廠商投資，更新活化舊市區商業機能之任務，因此該等土地，在平衡開發區財務之前提下，擬朝多元處分方式辦理，含標租及設定地上權。

(二) 爭點

本案為全國第一件區分所有建物納入區段徵收實施都市更新之首例，如何在兼顧地區發展需求及保障住戶居住、使用權益下，訂定符合居民需求的安置計畫？協議價購市價與徵收補償市價不同，如何確保民眾權益，又能提高協議價購比率？

(三) 因應作為

1. 傾聽民意，規劃多元安置方式

市政府為尊重民意、突破開發僵局，落實正當法律程序及爭取民眾支持本區之開發，各指標性作業階段所採取之民眾參與機制如下：

- (1) 都市計畫實質作業階段，皆依據都市計畫及相關法令規定，辦理都市計畫公開展覽(102年3月8日-102年4月8日)及說明會(102年3月22日)，以聽取民眾之意見，陳情案件則錄案提送各級都市計畫委員

會審議。

- (2) 區段徵收作業前置階段，於104年8月19日召開「臺南市中國城暨運河星鑽地區區段徵收案」公聽會。藉由舉辦公開、透明的公聽會宣導本案區段徵收必要性及目的、各項補償標準、抵價地比例及抵價地申領程序、地價稅及土地增值稅之減免及扣繳、他項權利或其他負擔之處理、安置計畫等，及聽取民眾意見並廣納各界建議。又為深入了解參與區段徵收意願，市政府於104年5月22、23日召開4場協議價購會議，30人對於協議價購提出陳述意見，市政府皆依相關法令回復。
- (3) 為充分讓土地所有權人瞭解協議價購及區段徵收相關規定，並鼓勵協議價購，於104年5月25日至6月30日於臺南市中西區民主里活動中心提供駐點服務，共計服務146人；並於7至8月期間針對24戶協議價購與徵收價格有落差進行走訪，最後16戶同意協議價購，1戶申領抵價地。亦請臺南市不動產仲介經紀商業同業公會協助媒合、找尋房屋，俾利區段徵收後續作業之執行。

2. 滾動式檢討安置計畫—回應在地需求、降低陳抗

區內私有土地除中國城大樓包含前棟建物內外店鋪1-4樓、後棟包含建物內外店鋪1-4樓及5-11樓集合式住宅、地下一樓商場、地下二樓地下停車場外，餘現況分屬道路、廣場用地等，因均未符合土地徵收條例第47條得按原位置保留分配之規定，市政府依規定發放地上物自動拆遷獎勵金及救濟金，並視其營業受影響程度，依法給予適當之補償。又因本區建物無予以原位置保留之情形，故無訂定差額地價減輕比例之

需要。相關安置項目如下：

(1)房屋租金補助費：

A、發給對象

(a)範圍內因徵收而須全部或部分拆除合法建築物之所有權人或其配偶、直系親屬或二親等內旁系親屬。

(b)範圍內因徵收而須全部拆除其他建築物之所有權人或其配偶、直系親屬或二親等內旁系親屬。

B、應具備條件

(a)前項第一款與第二款所有權人，以本安置計畫公告前六個月於該建築物設有戶籍，並有居住事實者為限。但若因結婚或出生而設籍者，不受該期限之限制。

(b)前項建築物若為公有，不適用本計畫。

C、發給標準

每一門牌發給新台幣30萬元房屋租金補助費。但合法建築物經部分拆除者，依拆除面積比例發給之。

D、認定標準

門牌之認定，以本計畫公告前一年於該建築物設有門牌者為限，嗣後門牌有增編者，仍以原門牌認定。但同一門牌有多戶設籍，且各自有獨立出入口、廚房及廁所等設施，具實際獨立生活性質者，按實際戶籍認定之。

E、發給期間

由市政府於公告建築物自動拆遷期限屆滿後發放。逾期未完成搬遷者，俟其完成搬遷後再予

發給。

F、本案申請戶數74戶，核定戶數45戶，總發放金額13,500,000元。

(2)特別救助金：

以本計畫公告前一年於該建築物設有門牌者為限，特別救助金發給對象及標準如下：

A、發給對象

(a)區段徵收範圍內被拆除合法建築物之所有權人為本府列冊之低收入戶，因徵收致無屋可居住者。

(b)區段徵收範圍內被拆除合法建築物之所有權人為本府列冊之中低收入戶，因徵收致無屋可居住者。

(c)徵收公告一年前於區段徵收範圍內設有戶籍且有居住事實之現住戶，其生活確實艱困或年老無依，經市政府社會局查訪屬實者。

B、發給標準

(a)前項第1款情形，每一門牌發給新台幣15萬元特別救助金。

(b)前項第2款情形，每一門牌發給新台幣10萬元特別救助金。

(c)前項第3款情形，經本府社會局查訪後，視其情境符合低收入戶或中低收入戶之標準發給之。

C、認定標準

門牌之認定，以本計畫公告前一年於該建築物設有門牌者為限，嗣後門牌有增編者，仍以原門牌認定。但同一門牌有多戶設籍，且各自有獨

立出入口、廚房及廁所等設施，具實際獨立生活性質者，按實際戶籍認定之。

D、發給期間

由市政府於公告建築物自動拆遷期限屆滿後發放。逾期未完成搬遷者，俟其完成搬遷後再予發給。

E、本案申請人數6戶，核定戶數5戶，總發放金額650,000元。

(3)商家臨時營業安置

針對本計畫區內合法完成經濟部營業登記、財政部稅籍登記之營業商家，因區段徵收開發而有全部拆除事實且安置計畫公告前尚在營業者，提供營業必要之場所。考量地域性，擇定本案內公有土地之臺南市漁會現址或鄰近地號安置。

A、申請對象及資格

合法完成經濟部營業登記、財政部稅籍登記之營業商家，因區段徵收開發而有全部拆除事實且本計畫公告前尚在營業者。

B、臨時營業安置位置

考量地域性擇定本案區內臺南市漁會現址安置。

C、申請臨時營業安置作業方式

市政府通知符合申請資格之商家於規定期間內提出書面申請，市政府於收件審查後，若有文件不齊者，通知其於期限內補正，逾期未補正者，則視為放棄安置。經審查符合資格者，由市政府將審查結果以書面通知申請人。

D、關於商家臨時營業安置相關作業，市政府於與有

意願安置之商家協商後，會同市政府相關單位另行訂定之，並擇期召開說明會向符合臨時營業安置資格之商家說明。

依104年6月調查結果，約有8戶營業中商家表示有安置需求，漁會現址面積約1,249.99平方公尺，初估足供營業安置。安置期間規劃：自中國城建物拆遷後，至抵價地分配完成或土地點交後為止約2年。

區段徵收公告期間內計有1戶商家有營業安置之需求並提出申請。原擬安置地點因故無法提供，市政府另覓合適地點供其安置，亦協助改善建物達適宜使用之狀態，於105年2月24日雙方會同辦理簽約公證事宜。

E、本案申請戶數11戶，核定戶數1戶。

3. 充分揭露估價結果資訊—確保民眾權益，提高協議價購比率

本案依「不動產估價技術規則」查估協議價購市價，另依「土地徵收補償市價查估辦法」以及「臺南市興辦公共工程土地改良物補償自治條例」查估徵收補償市價；兩者因評估基礎及規範不同，而有價格高低之落差。然對民眾而言，市價只有一個，為何相同的建物、土地在不同階段卻有不同的價格？

本案經綜合評估後，取不同估價規範之價高者為協議價購價格；因本府提出之協議價購價格符合現況市價，且均具足合法性及合理性，並以民眾之最大利益為考量，故本案所有權人約296人中，同意協議價購人數228人，同意比例近8成。

(四)人權指標

1. **【公民與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。
2. **【經濟社會文化權利國際公約第11條規定】**：本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。
3. **【經濟社會文化權利國際公約第7號一般性意見】**：「強制驅逐」的定義是，個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅逐並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強迫遷離。驅逐不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必需採取一切適當的措施，用盡所有的資源酌情提供新的住房、新的住區或新的有生產能力的土地。

(五)國家義務

1. 中華民國憲法第10條：人民有居住及遷徙之自由。
2. 中華民國憲法第15條：人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。
3. 土地徵收條例第30條規定，被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。
4. 土地徵收條例第31條規定，建築改良物之補償費，按

徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。

5. 土地徵收條例第33條規定，土地或土地改良物原供合法營業之用，因徵收而致營業停止或營業規模縮小之損失，應給予補償。
6. 土地徵收條例第34條規定，徵收土地或土地改良物時，有下列情形之一，應發給遷移費：徵收公告6個月前設有戶籍之人口必須遷移者，動力機具、生產原料或經營設備等必須遷移者等。
7. 土地徵收條例第34條之1規定：徵收公告一年前有居住事實之低收入戶或中低收入戶人口，因其所有建築改良物被徵收，致無屋可居住者，或情境相同經直轄市或縣（市）政府社會工作人員查訪屬實者，需用土地人應訂定安置計畫，並於徵收計畫書內敘明安置計畫情形。前項安置，包括安置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等。
8. 區段徵收實施辦法第17條：區段徵收範圍內有本條例第34條之1規定情形或合法建築改良物需辦理拆遷安置者，由需用土地人會商直轄市或縣（市）主管機關訂定安置計畫。

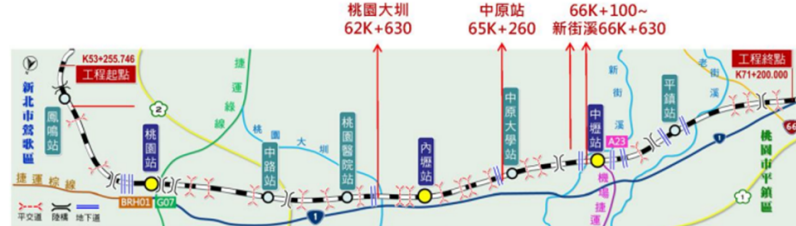
（六）解析

為讓所有權人充分瞭解協議價購及區段徵收相關規定，市政府除於當地駐點提供解說服務，更積極派員現場拜訪，主動訪查營業商家及安置需求，並請臺南市不動產仲介經紀商業同業公會協助媒合、找尋房屋，本案在兼顧地區發展需求及所有權人相關權益保障之下，落實人權兩公約實質內涵，因此區段徵收實務推動順利。

本案在考量保障居民之生存權、工作權外，並重視弱

勢者在搬遷過程中可能遇到的問題及社會生活之適應等，依照合法性及適宜性條件訂定房屋租金補助費、特別救助金、商家臨時營業安置等安置措施，給予相當程度之安置保障，落實搬遷後而獲得的基本住房、營業場所、生活水準，落實居住正義之保障。

三、一般徵收案例-臺鐵都會區捷運化桃園段地下化建設計畫

 <p>桃園大圳 62K+630 中原站 65K+260 66K+100~新街溪66K+630 工程終點 K71+200.000</p> <p>主要工程內容</p> <table border="1"> <tr> <td>路線</td> <td>17.95</td> <td>公里</td> </tr> <tr> <td>橫交</td> <td>8座</td> <td>陸橋</td> </tr> <tr> <td></td> <td>11處</td> <td>地下道</td> </tr> <tr> <td></td> <td>20處</td> <td>平交道</td> </tr> <tr> <td>改建</td> <td>3座</td> <td>既有車站</td> </tr> <tr> <td>新增</td> <td>5處</td> <td>通勤車站</td> </tr> </table>  <p>「臺鐵都會區捷運化桃園段地下化建設計畫（桃園市中壢區都市土地CJ02標先期工程）」土地使用計畫圖</p>	路線	17.95	公里	橫交	8座	陸橋		11處	地下道		20處	平交道	改建	3座	既有車站	新增	5處	通勤車站	<p>土地使用計畫圖</p>
路線	17.95	公里																	
橫交	8座	陸橋																	
	11處	地下道																	
	20處	平交道																	
改建	3座	既有車站																	
新增	5處	通勤車站																	
 <p>工程起點 (K53+255.746) 工程終點 (K71+200)</p> <p>本計畫路線 桃園機場捷運線(藍線) 臺鐵 高鐵 既有臺鐵車站 新設通勤車站 桃園機場捷運線(綠線) 桃園航空城捷運線(綠線)</p>	<p>工程示意圖</p>																		
	<p>CJ18 標平鎮車站路段地下化工程 113年4月工程概況-老街溪基樁施作</p>																		

(一) 案例內容

交通部鐵道局辦理「臺鐵都會區捷運化桃園段地下化建設計畫」，申請徵收私有土地及地上建物，造成民眾需遷移等情形，依土地徵收條例規定，應給予土地市價補償、建物重建補償金及遷移費等，因本案工程橫跨新北市及桃園市，為保障因本工程拆除作業之進行致無屋可居住之弱勢族群者權益，並紓解其居住衝擊，針對工程用地範圍內因徵收其建物導致無合法建物可居住者，乃訂定安置計畫給予補償安置。

(二) 爭點

本案為重大交通建設，用地取得時程緊迫，如何在兼顧執行效率及保障民眾居住、使用權益下，訂定相關安置計畫及措施？

(三) 因應作為

需用土地人訂定安置計畫，提供一次性發給房屋租金補助費、特別救助金方式。

(四) 人權指標

1. **【公民與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。
2. **【經濟社會文化權利國際公約第11條規定】**: 本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。
3. **【經濟社會文化權利國際公約第7號一般性意見】**: 「強制驅逐」的定義是，個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他

形式的保護。但是，禁止強制驅逐並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強迫遷離。驅逐不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必需採取一切適當的措施，用盡所有的資源酌情提供新的住房、新的住區或新的有生產能力的土地。

(五)國家義務

1. 憲法第 15 條規定，人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。
2. 土地徵收條例第 30 條規定，被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。
3. 土地徵收條例第 31 條規定，建築改良物之補償費，按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。
4. 土地徵收條例第 33 條規定，土地或土地改良物原供合法營業之用，因徵收而致營業停止或營業規模縮小之損失，應給予補償。
5. 土地徵收條例第 34 條規定，徵收土地或土地改良物時，有下列情形之一，應發給遷移費：徵收公告 6 個月前設有戶籍之人口必須遷移者，動力機具、生產原料或經營設備等必須遷移者等。
6. 土地徵收條例第 34 之 1 條規定，徵收公告 1 年前有居住事實之低收入戶或中低收入戶人口，因其所有建築改良物被徵收，致無屋可居住者，或情境相同經直轄市或縣（市）政府社會工作人員查訪屬實者，需用土地人應訂定安置計畫，並於徵收計畫書內敘明安置計

畫情形。前項安置，包括安置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等。

(六)解析

1. 憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，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。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。
2. 現行土地徵收條例已明定財產權相關補償，居住權部分係於同條例規範需用土地人對於經濟弱勢之建築改良物所有權人因徵收致其無屋可居住者，應訂定安置計畫，以保障民眾之財產權及居住權。

四、市地重劃案例-高雄市第100期市地重劃區

	<p>重劃後空拍圖</p>
	<p>保留王家5棟透天厝</p>
	<p>既有供電桿移至其私有土地上</p>

(一) 案例內容

1. 範圍面積：第100期市地重劃區位於高雄市仁武區，東至曹公新圳，西至愛河西岸，南至八德東路，北至八德一路，面積為20.85公頃。
2. 私有土地面積及土地所有權人人數：私有土地面積11.75公頃，私有土地所有權人人數252人。
3. 設籍戶數：72戶。
4. 地上物保留情形：重劃區內5棟透天厝保留。
5. 地上物補償情形：本重劃區地上物補償作業，以配合工程進度分梯次辦理查估補償，其公告地上物補償救濟清冊後，分5次辦理發價作業。

(二) 爭點

重劃區內王 00 等人共有 5 棟透天厝，建於民國 65 年，為近 50 年的老舊建築，高雄市政府委外進行土地改良物查估時，王 00 等人強烈表示，他們居住在此已快 50 年，早已習慣這裡的環境，且年事已高，不想再折騰，不願搬離，對其所有之建物明確提出予以保留。

王 00 等人所有 5 棟透天厝，重劃後是否能原地保留，以保全其建築物之完整性？又是否能提供適當生活條件及基本基礎設施，如通行、排水及用電？

(三) 因應作為

1. 王00等所有5棟透天厝，重劃後未面臨都市計畫道路，為解決其出入問題，保留透天厝前面之既有巷道，順接至綠地(可供人車通行)，以確保其日後之通行。
2. 原舊有屋後排水溝之廢水會排入草潭埤，因重劃開發後，草潭埤將填平，故原有屋後排水溝路徑被阻斷，

為維護其住家環境有適足的衛生設施，市政府規劃於王00等人在重劃後取得用地上另新建排水溝，並銜接至重劃工程新建側溝，以解決排水問題。

3. 台電既有且僅供該5戶民生用電之供電桿，因妨礙都市計畫道路須遷移，經與台灣電力股份有限公司、中華電信股份有限公司及土地所有權人協商後，既有供電桿經土地所有權人同意遷移至其私有土地上。
4. 王00等人所有5棟透天厝係為同一家族，共同建築於同一土地上，於土地分配時，考量原地分配受益比例較低，爰依重劃計畫書所載合法建物重劃負擔予以減輕50%，於符合都市計畫規劃內容下，調整分配維持共有土地。

(四)人權指標：

1. **【公民與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，其名譽及信用，亦不得非法破壞。對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。
2. **【經濟社會文化權利國際公約第11條規定】**：本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。
3. **【經濟社會文化權利國際公約第4號一般性意見】**：適足的安置處所意指……適足的獨處居室、適足的空間、適足的安全、適足的照明和通風、適足的基本基礎設施和關於工作和基本設備的適足地點，且一切都必須能夠以合理的費用取得。

為使社會各階層的適足住房權利得以實現和維持，其他權利－諸如：言論自由、結社自由（諸如承租人和
其他社區基礎的群體所享有的）、居住自由權、參與公共決策權－之充分享有，是不可或缺的。

(五)國家義務：

1. 憲法第7條規定，中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。
2. 憲法第15條規定，人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。
3. 平均地權條例第56條第1項規定，各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：
一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。
三、都市土地開發新社區者。
四、經中央主管機關指定限期辦理者。
4. 市地重劃實施辦法第31條第1項規定，重劃後土地分配之位置，以重劃前原有土地相關位次分配於原街廓之面臨原有路街線者為準，其調整分配方法如下：
 - (1)同一土地所有權人在重劃區內有數宗土地，其每宗土地應分配之面積已達原街廓原路街線最小分配面積標準者，除依第22條規定辦理外，應逐宗個別分配；其未達原街廓原路街線最小分配面積標準者，按應分配之面積較大者集中合併分配。但不得合併分配於公共設施用地及依法不能建築之土地。
 - (2)同一土地所有權人在重劃區內所有土地應分配之面積，未達或合併後仍未達重劃區內最小分配面積標準二分之一者，除通知土地所有權人申請與其他

土地所有權人合併分配者外，應以現金補償之；其已達重劃區內最小分配面積標準二分之一者，得於深度較淺、重劃後地價較低之街廓按最小分配面積標準分配或協調合併分配之。

- (3)同一宗土地跨占分配線兩側，其各側應分配之面積已達原街廓原路街線最小分配面積標準者，應於分配線兩側個別分配之；其中一側應分配之面積，未達原街廓原路街線最小分配面積標準者，應向面積較大之一側合併分配之。
- (4)分別共有土地，共有人依該宗應有部分計算之應分配面積已達原街廓原路街線最小分配面積標準，且經共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意或其應有部分合計逾三分之二之同意者，得分配為單獨所有；其應有部分未達原街廓原路街線最小分配面積標準者，得依第2款規定辦理或仍分配為共有。
- (5)重劃前已有合法建築物之土地，其建築物不妨礙都市計畫、重劃工程及土地分配者，按原有位置分配之。
- (6)重劃區內之都市計畫公共設施用地，除道路、溝渠用地外，在重劃前業經主管機關核准興建者，應仍分配與原土地所有權人。
- (7)重劃前土地位於共同負擔之公共設施用地或非共同負擔之公共設施用地，經以公有土地、抵費地指配者，其分配位置由主管機關視土地分配情形調整之。

(六)解析：

1. 市地重劃係促進都市土地利用，據以執行都市建設與

發展政策之重要推手，惟執行過程與結果，對該地區土地所有權人及關係人之財產權、生存權及工作權影響甚鉅。倘於規劃階段積極與土地所有權人溝通協調，並能就公益性、適當性、合法性及必要性等法制面與執行面擬訂相關配套措施，瞭解土地所有權人想保留原有建築物並在合法合理情形下給予協助，將可降低土地所有權人因重劃作業執行所造成之衝擊及反抗。

2. 市地重劃前已有合法建築物之土地，其建築物不妨礙都市計畫、重劃工程及土地分配者，按原有位置分配之，其目的在維持合法建物繼續存在，避免因重劃後土地面積減少或建物所占位置分配與他人而需拆除，以保障合法建物所有權人之權益，並儘可能考量其建物的基本基礎設施之可使用性，才能保障其適足住房權。本案除保留原有建築物外，並且協助改善其原有建物排水、供電及通行等生活機能，充分讓土地所有權人感受重劃後生活環境優化。
3. 倘實務執行上仍需拆遷者，除積極與土地所有權人充份溝通協調外，並於拆遷時以最小侵害原則處理，另外給予合適性的補償，以維護土地所有權人之權益。

五、市地重劃案例-臺中市第 14 期美和庄市地重劃區

 <p>水滷菸樓</p>	<p>重劃後空拍圖</p>
	<p>修復水滷菸樓</p>
	<p>保存水滷菸樓並將其用地變更為公園</p>

(一) 案例內容

1. 範圍面積：第 14 期美和庄市地重劃區位於臺中市西屯區及北屯區，東界至 30M-8、20M-29 計畫道路與農業區，西界至 25M-8、25M-11 計畫道路及衛道中學邊界、臺電變電所向南延伸至大連北街 24 巷，南界至原有鄰路住宅區邊線及計畫道路，北界至 80M 環中路北側邊線，面積為 403.89 公頃。
2. 私有土地面積及土地所有人人數：私有土地面積約 367.85 公頃，私有土地所有人人數：4,527 人。
3. 地上物補償情形：本重劃區地上物補償作業，分 6 個工區分別辦理查估補償作業。

(二) 爭點

重劃區內水滷菸樓所在地位於北屯區之西部，本地於清領末期至日治時期為一街庄，稱為「水滷庄」，隸屬於揀東下堡，日治時期大正9年(即民國9年)，本區改隸於臺中州大屯郡北屯庄，戰後北屯庄改制為北屯鄉，而水滷改制為村，後於民國98年本區劃入臺中市公辦市地重劃，定為「第14期市地重劃區」進行開發。

水滷菸樓為當地林氏家族於日治時期昭和19年(即民國33年)所興建，正逢臺中菸業發展的黃金時期，見證日治時期產業發展，其菸樓本體完整保留標準菸樓形式需具備之乾燥室、貯藏室、爐灶、調理室等空間，為臺灣傳統產業史所遺留史蹟空間，深具地方產業特色及歷史文化價值。

第14期市地重劃區第6工區工程施工前，水滷菸樓周邊建物所有權人紛紛進行建物自行拆除作業，當地里長、居民及文史工作者為保留具有歷史文化價值之菸

樓，遂向臺中市政府爭取保留該建築物，進而保存地方歷史紋理。因此，都市發展與地方歷史紋理是否能夠共存？是都市發展及開發過程中所面臨之課題。

(三)因應作業：

本案因已進入市地重劃辦理階段，市政府將水滷菸樓指定為歷史建築後，另依都市計畫法規定，辦理都市計畫個案變更，將水滷菸樓位置變更為公園用地，由市政府進行管理維護，且為留設適當緩衝地帶、防火、排水安全空間，於市地重劃土地分配公告完竣後，將周邊抵費地擴大登錄為歷史建築範圍，並依規定辦理抵費地專案讓售作業，讓售予臺中市(管理機關：臺中市北屯區公所)，除了保存珍貴稀少的菸樓歷史建築外，並將其周邊屬住宅區之抵費地作為修復再利用活化土地之規劃範圍，經由臺中市政府文化局進行修復工程後，再交予北屯區公所維護管理，使都市發展與保留在地歷史文化取得平衡，為臺中市地方保存了歷史紋理。

市政府除了辦理文資保存認定及用地取得作業外，並考量歷史建築後續維護及帶動地方發展等因素，同時進行水滷菸樓修復再利用計畫，期許水滷菸樓修復後可帶動地方觀光發展，促使周邊第 14 期市地重劃區土地多元利用，增進第 14 期市地重劃區整體文化價值。

(四)人權指標：

1. 【經濟社會文化權利國際公約第 11 條規定】：本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。

2. **【經濟社會文化權利國際公約第 15 條規定】**：本公約締約國確認人人有權：（一）參加文化生活；（二）享受科學進步及其應用之惠；（三）對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠。本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。
3. **【經濟社會文化權利國際公約第 4 號一般性意見】**：適足之概念在住房權利方面尤為重要，因為它有助於強調在確定特定形式的安置是否可視為構成《公約》目的所指的「適足住房」時必須加以考慮的一些因素。是否適足，部分取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，同時，委員會認為，在任何特定情況，為此目的具體指出必須加以考慮的住房權利之特定面向，是可能的。這些面向包括：……(g)文化的適足性。住房的建造方式、所用的建築材料和支持住房的政策必須能適當地體現住房的文化特徵和多樣性。促進住房領域的開發和現代化的活動應確保不致犧牲住房的文化面向，尤其是應在可行的情況下，確保採用現代的技術設施。
4. **【經濟社會文化權利國際公約第 21 號一般性意見】**：以下是全面實現人人都可在平等和不歧視的基礎上參加文化生活的權利的必要條件：(a)可使用性是指文化產品和服務的存在向所有人開放、供享受和利用，……文學包括民俗傳說和所有形式的藝術；對文化互動必不可少的共用的開放空間，如，公園、廣場、林蔭大道和街道……(b)可取得性包括城鄉地區的居民在不受歧視的情況下，個人及社群在實際環境和財力範圍

內都有有效和具體的機會充分享受文化……。

(五)國家義務：

1. 平均地權條例第 56 條第 1 項規定，各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：
一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。
三、都市土地開發新社區者。
四、經中央主管機關指定限期辦理者。
2. 市地重劃實施辦法第 7 條第 2 項規定，都市計畫指定整體開發之地區，其以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃地區範圍，並得依都市計畫劃定之開發分區辦理市地重劃；其經依第 8 條評估實施市地重劃確有困難者，應檢討都市計畫後再行辦理重劃。
3. 文化資產保存法第 18 條第 1 項規定，歷史建築、紀念建築由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。
4. 歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法第 2 條規定，歷史建築之登錄，應符合下列基準之一：一、表現地域風貌或民間藝術特色者。二、具建築史或技術史之價值者。三、具地區性建造物類型之特色者。

(六)解析：

1. 水滷菸樓為臺中地區產業歷史脈絡之珍貴資產，其為台三線菸業運輸系統下之歷史建物，更為少數保存之菸葉生產加工設施，見證了臺中菸區發展之黃金期，水滷農業聚落常民生活之寫照並見證都市化之變遷，記錄菸樓建築隨著工業化都市化轉型它用之歷程，保留

1940 至 1970 年代在地菸樓常民建築特色，且透過歷史建築保留及修復再利用計畫，後續將成為在地的重要地標之一。

2. 本案經當地里長、居民及文史工作者爭取保留，配合文化資產保存法規定提報列入歷史建築，市政府經採納歷史建築維護意見後，將其坐落土地辦理變更為公園用地外，並就未來維護、防火、排水安全空間，擴大周邊抵費地為歷史建築範圍，並依規定報請行政院專案核准讓售抵費地予臺中市政府，充分展現了土地開發與古蹟保存的相互調和，並襯托出本重劃案與當地文化脈絡傳承的緊密連結。屬人與文化、環境的共存，且周邊因辦理市地重劃，建構具現代化設施之都市居住發展環境，以期建立居民更方便、安全、舒適之住宅社區。
3. 水滴菸樓先期修復及再利用計畫提出方案「台灣菸葉建築之時光隧道」以文化歷史、意識藝術、自然生活為思考面向，打造一個生活的、休閒娛樂的、學習的、文化的都市空間，提供建築體驗、文化資產保存、展示、人文歷史、鄰里小廣場等機能，並以菸草產業介紹、戶外休憩空間、建築構造展示、文化資產延伸再利用作為場域再利用主題，提供市民一個有文化歷史有生活品質有人文創造的休閒活動空間。

第六屆會議(1991年)*

第4號一般性意見：適足住房權(《公約》第十一條第一項)

1. 按照《公約》第十一條第一項，締約各國「確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適足之衣食住及不斷改善之生活環境。」適足的住房之人權源自於相當的生活水準之權利，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的。
2. 委員會已積累了大量有關這一權利的資訊。自1979年起，本委員會及其前身已審議了有關適足住房權利的75份報告。委員會分別在第三屆(見E/1989/22, 第312段)和第四屆(E/1990/23, 第281-285段)會議的一般性討論時特別抽出一天時間討論這一問題。此外，委員會仔細地注意到《無家可歸者收容安置國際年》(1987)提供的資訊，包括聯合國大會在其1987年12月11日第42/191號決議¹通過的《到2000年的全球住房策略》。委員會還審查了人權委員會和防止歧視及保護少數委員會的有關報告和其他文件²。
3. 儘管眾多的國際文件從不同方面論述適足住房的權利³但《公約》第十一條第一項是有關條款中最為全面，或許是最為重要的條款。
4. 儘管國際社會一再重申充分尊重適足住房權的重要性，但是在《公約》第十一條第一項中規定的水準和世界各地的普遍狀況之間仍存在著令人不安的巨大差距。在一些面臨嚴重資源問題和受到其他限制的開發中國家內問題往往尤為嚴重。於此同時，委員會認為在一些經濟最為發達的社會內也存在著無家可歸和住房不足之重大問題。聯合國估計，全世界有1億多人無家可歸，10億多人無適足住房⁴。無任何事實表明這一數字正在減少。很清楚，沒有一個締約國在住房權利方面不存在某些嚴重問題。

* 載於E/1992/23號文件。

¹ 《聯合國大會第四十三屆會議正式紀錄，補編第8號》，增編(A/43/B/Add.1)。

² 人權委員會第1986/36號決議和第1987/22號決議；小組委員會特別報告員丹尼洛·蒂爾克先生的報告(E/CN.4/Sub.2/1990/19, 第108-120段，E/CN.4/Sub.2/1991/17, 第137-139段)；另見小組委員會第1991/26號決議。

³ 例如，見《世界人權宣言》第二十五條第一項，《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條第五項第三款，《消除對婦女一切形式歧視公約》第十四條第二項，《兒童權利公約》第二十七條第三項，《社會進步和發展宣言》第十條，《溫哥華人類住區宣言》(1976)第三節第(8)段(聯合國生境—人類住區會議報告(聯合國出版物，出售品編號E.76.IV.7和更正)，第一章)《發展權宣言》第八條第一項和國際勞工組織第115號公約《關於工人住房建議》(1961)。

⁴ 見註1。

5. 在有些情況，委員會所審查的締約國的報告承認並描述了在確保適足住房權利方面的困難。然而，在多數情況下，由於所提供的資料不足，委員會無法充分了解相關締約國的普遍狀況。基此，本號一般性意見以具體指明委員會認為對本權利舉足輕重的一些主要問題為目的。
6. 適當的住房權利適用於每個人。公約條文使用「本人及家屬^(編輯者註)」反映了在 1966 年《公約》通過時普遍接受的關於性別角色和經濟活動模式的設想，而今天此一用語不應理解為對本權利適用於一些個人或戶主為女性的家庭或其他類似群體，含有任何限制。因此，「家庭」這一概念必須從廣泛的意義上去理解。此外，個人，同家庭一樣，不論其年齡、經濟地位、群體或其他屬性或地位和其他此類因素如何，都有權享受適當的住房。尤其是，按照《公約》第二條第二項，本權利之享受不應受到任何歧視。
7. 委員會認為，不應狹隘或限制性地解釋住房權利，譬如，把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把安置處所單單視為一商品而已，而應該把它視為安全、和平和尊嚴地居住某處的權利。至少有兩項理由可以認為這樣理解是恰當的。首先，住房權利聯結於其他人權和作為《公約》前提的基本原則，具有核心地位。就此而言，《公約》的權利源於「人身的固有尊嚴」，而這一「人身固有的尊嚴」要求解釋「住房」這一詞語時，應重視其他多種考慮。最重要的是，應確保所有人不論其收入或經濟來源如何都享有住房權利。其次，第十一條第一項應理解為，不僅是指住房而且是指適當的住房。正如作成人類居住環境與到 2000 年全球住房策略相關文件的兩個委員會所闡明：「適足的安置處所意指……適足的獨處居室、適足的空間、適足的安全、適足的照明和通風、適足的基本基礎設施和關於工作和基本設備的適足地點，且一切都必須能夠以合理的費用取得」。
8. 因而，適足之概念在住房權利方面尤為重要，因為它有助於強調在確定特定形式的安置是否可視為構成《公約》目的所指的「適足住房」時必須加以考慮的一些因素。是否適足，部分取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，同時，委員會認為，在任何特定情況，為此目的具體指出必須加以考慮的住房權利之特定面向，是可能的。這些面向包括：
 - (a) **使用權的法律保障**。使用權的形式包羅萬象，包括租用（公共和私人）住宿設施、合作住房、租賃、房主自住住房、應急住房和非正規聚居

編輯者註：原文為 himself and his family

地^(編輯者註)，包括占有土地和財產。不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程度的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅離、騷擾和其他威脅。締約國則應該立即採取措施，與受影響的個人和團體進行真誠的磋商，以便給予目前缺少此類保護的個人與家庭使用權的法律保護。

- (b) **服務、材料、設備和基礎設施的可使用性**。一項適足的住房必須擁有對衛生、安全、舒適和營養所必需之設備。所有享有適足住房權的人都應能可持續地取得自然和共同資源、安全飲用水、烹調、取暖和照明所需的能源、衛生設備、洗滌設備、食物儲藏設施、垃圾處理、排水設施和緊急服務。
- (c) **可負擔性**。與住房有關的個人或家庭費用應保持在一定水準，以不至使其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害。各締約國應採取步驟以確保與住房有關的費用之百分比大致與收入水準相稱。各締約國應為那些無力獲得便宜住房的人設立住宅補貼，並提供適足地反映住房需要的住房融資的形式和額度。依照可負擔性的原則，應採取適當的措施保護承租人免受不合理的租金水準或租金之上漲。在以天然材料為建房主要材料來源的社會內，各締約國應該採取步驟，確保此類材料供應無虞。
- (d) **適居性**。適足的住房必須是適合於居住的，即向居住者提供足夠的空間和保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳病媒介。居住者的身體安全也應得到保障。委員會鼓勵各締約國全面實施世界衛生組織（WHO）制定的《住房保健原則》⁵，這些原則認為，就流行病學分析而言，住房是最常導致疾病發生的環境因素，也就是說，高死亡率和高發病率，總是與住房和生活條件不適及不足相關。
- (e) **可取得性**。適足的住房，對有權取得者而言，必須具有可取得性。處

編輯者註：非正規聚居地，指特定住居地之居民對居住之場所(包括土地或房屋)無任何有效之法律權利，以及包括未規劃之聚居地與該場所之住屋未符合現行規劃及建築法規，如違章建築。其定義參閱 OECD 詞彙解釋(glossary)，Informal settlements are：

1. areas where groups of housing units have been constructed on land that the occupants have no legal claim to, or occupy illegally;
2. unplanned settlements and areas where housing is not in compliance with current planning and building regulations (unauthorized housing).

⁵ 日內瓦，世界衛生組織，1990 年。

境不利的群體取得適足住房資源的可能性，必須充分且可持續。基此，應確保處境不利的群體例如老年人、兒童、身心障礙者、疾病末期患者、愛滋病毒感染者、身患痼疾者、精神病患者、自然災害受害者、易受災地區人民及其他類似群體，在住房方面能夠獲得一定的優先考慮。住房法律和政策應充分考慮這些群體的特殊住房需要。在許多締約國內，提高社會中未擁有土地者或貧窮階層得到土地的機會應是其中心政策目標。政府必須發展並承擔明確的職責，以實現人人有權確保得到用以和平尊嚴地生活的處所，包括有權擁有土地。

(f) **地點**。適足的住房應處於便利就業選擇、醫療服務、就學、托兒中心和其他社會設施之地點。此一面向不但適用於大城市，也同樣適用於鄉村地區，在那裡上下班的時間和經濟費用對貧窮家庭的預算可能構成極大的負擔。同樣，住房不應建築在已受污染的地區，也不應建築在緊鄰污染源之場址，以致居民的健康權利受到威脅。

(g) **文化的適足性**。住房的建造方式、所用的建築材料和支持住房的政策必須能適當地體現住房的文化特徵和多樣性。促進住房領域的開發和現代化的活動應確保不致犧牲住房的文化面向，尤其是應在可行的情況下，確保採用現代的技術設施。

9. 如上所述，適足的住房權利不能與載於國際人權兩公約及其他適用的國際文件內的其他人權分開單獨處理。在這方面以上已提及人的尊嚴的概念和不歧視之原則。此外，為使社會各階層的適足住房權利得以實現和維持，其他權利－諸如：言論自由、結社自由(諸如承租人和其他社區基礎的群體所享有的)、居住自由權、參與公共決策權－之充分享有，是不可或缺的。同樣，個人私生活、家庭、寓所或通聯不受任意或非法的干涉的權利，是界定適足住房權利的一個非常重要的面向。
10. 不論一國家處於何種發展狀態，都必須立即採取某些措施。正如全球住房策略和其他國際分析中所承認的，促進住房權利所需的許多措施只要求政府放棄某些做法，並致力於促使受影響群體的「自助」。當任何這類步驟被視為超越了一締約國可使用的最大資源時，恰當的做法是：根據《公約》第十一條第一項、第二十二條及第二十三條儘快地要求進行國際合作，並通知委員會。
11. 各締約國必須對處境不利的社會群體給予應有的優先考慮，對他們予以特別照顧。因此政策與立法的制定不應在損害其他社會群體的情況下優惠早已處

於優勢的社會群體。委員會意識到，外在因素可影響不斷改進生活條件的權利，而在整個 1980 年代許多締約國普遍居住條件有所下降。然而，如委員會在第 2 號一般性意見(1990)(E/1990/23, 附件三)中所指出的，儘管存在由外來因素引起的問題，《公約》規定的義務仍然適用，或許在經濟緊縮時期更具有針對性。因而委員會認為，如果締約國的政策和立法決定直接造成生活和住房條件普遍下降，又無相應的補償措施，這是與《公約》所規定的義務不相符合的。

12. 儘管在採用充分實現適足住房權利之最適當的措施方面，一締約國與另一締約國之間必定會有很大差別，《公約》明確要求各締約國採取為實現這一目的所必需的任何步驟。這幾乎必然要求採取一項如《全球住房策略》第 32 段所述的：「界定開發安置條件之目標，具體指出實現這些目標可使用之資源及使用這些資源最具成本效益之方法，和設定為實施必要措施的責任和時程」的全國住房策略。為了具有針對性和有效性，並且確保對其他人權的尊重，這樣的一項策略應體現與包括無家可歸者，居住簡陋者和他們的代表在內的所有受影響者間，廣泛真誠的磋商和參與。此外，應採取步驟確保各部會和地區和地方機關之間的協調，以便使有關政策（經濟、農業、環境、能源等）和《公約》第十一條所規定之義務保持一致。
13. 住房情況的有效監督是必須立即採行的另一項義務。一締約國要履行第十一條第一項所規定的義務，它必須顯示其已獨自或在國際合作的基礎上採取了必要的步驟，查明在其管轄之內無家可歸和住房簡陋的詳細情況。在這方面，關於委員會通過的報告形式和內容的經修正的一般準則(E/C.12/1991/1)強調，需要「提供關於社會中在住房方面最易受害和處境不利群體的詳細情況」，他們特別包括：無家可歸的個人和家庭、居住簡陋和無法得到基本居住環境者、生活於「非法」居所者、屬於被強制驅離和低收入群體。
14. 在適足住房權利方面，一締約國為履行其義務所制定的措施，可能會出於任何被認為適當，混合公部門與私部門措施的形式。在某些締約國內，公共住房資金可能最有用處用於直接建造新住房。在多數情況下，經驗顯示，政府無法完全利用公共建造住房來彌補住房之不足。各締約國促進「扶持策略」，輔之於全面致力履行適足住房權利所規定的義務的做法應予以鼓勵。簡言之，此一義務應表明，從總體上來說，所採取的措施足以在最短的時間內，以最大限度的可用資源實現個人的權利。

15. 許多需要採取的措施將包括資源的分配和一般性的政策發動。然而，在這方面不應低估正規的立法和行政措施的作用。《全球住房策略》(第 66-67 段)已提請我們注意在這方面可能會採取的各種形式的措施及其重要性。
16. 某些國家在憲法中已就適足住房權利有所規定。在這樣的情況下，委員會特別想更進一步了解這一做法的法律和實際意義。因而，這些國家應提供有助於證實以具體案例和其他方式落實此一憲法權利的詳細內容。
17. 委員會認為，適足住房權利的許多組成因素至少是和國內法律的救濟措施條款相一致的。在各個法律體系中，這樣的領域可能包括，但並非僅限於：(a) 法律救濟，以求透過法院禁止令防止有計畫的驅離或拆房；(b) 遭非法驅離後要求賠償的法律程序；(c) 對房東(公共或私人)就租金水準、住所維修、種族或其他形式的歧視方面所實施或所支持的非法行為提出申訴；(d) 在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧視提出指控；和(e) 就不健康或不適足住房條件對房東提出申訴。在一些法律體系內，在無家可歸者大量增加的形勢下也應開拓促進團體訴訟的可能性。
18. 在這方面，委員會認為，強制驅離的事例應被推定為不相容於《公約》的要求。只有按照國際法的有關原則，在某些特別例外的條件下才是允許的。
19. 最後，第十一條第一項的末句規定，各締約國有義務承認「基於自由同意之國際合作極為重要。」用於住房或人類住宅區的經費歷來不到所有國際援助的 5%，而且這些資金提供的方式往往沒有用於滿足處境不利群體的住房需要。各締約國，不論是受援國還是援助國，應確保大量資金完全用於創造條件使更多的人能夠得到適足住房。促進結構調整措施的國際金融機構應保證這樣的措施不會有損於享有適足住房的權利。各締約國應在考慮國際財政合作時，努力指出與適足住房權利有關的外來資助最具成效的領域。這樣的要求應充分考慮受影響群體的需求和觀點。

第十六屆會議(1997年)*

第7號一般性意見：適足住房權
(《公約》第十一條第一項)：強制驅離

1. 委員會在第4號一般性意見(1991)中指出，所有人均應擁有一定程度的，受法律保障免遭強制驅離、騷擾和其他威脅的，住房使用權的保障。該號一般性意見的結論是：強制驅離顯然是與《公約》之要求不相容。近年來，委員會審議了許多關於強制驅離的報告，包括一些其認為是締約國未履行義務的事件，因此，現已有能力嘗試進一步由《公約》所列的義務的角度，澄清這類做法之意涵。
2. 國際社會早已認識到強制驅離是一個嚴肅的議題。1976年，聯合國人類聚居地大會就曾指出要特別注意：「大規模的驅離行動惟有當保存和修復不可行，且已採取居民重新安置的措施時，始得進行」。¹1988年，聯合國大會第43/181號決議中通過了《至2000年全球住房策略》，其中承認：「各國政府對住房與社區的基本義務是保護和改善，而不是損害或拆毀」。²《21世紀議程》提出：「人民應受到法律保護，不受由他們的家中或土地上被不公平的驅離」。³在《人類棲息地議程》中，各國政府作出承諾，「考慮到人權狀況，保護所有人不受違法的強迫驅離，提供法律保護並對違法的強迫驅離採取救濟措施；同時確保於驅離不能避免時，酌情提供其他適當的解決辦法」。⁴人權委員會也確認，「強制驅離做法構成對人權的嚴重侵犯」。⁵但是，儘管這些聲明很重要，沒有解決的關鍵問題是，如何決定在什麼情況下強迫驅離是可以允許的，並明確地界定此時需要的怎樣類型的保護措施，以確保《公約》的相關條款得到尊重。
3. 用「強制驅離」這詞，在某些方面，本身就是有問題的，因為它要表現的是一種任意和不合法性。但是，許多論者認為，所謂「強制驅離」這說法是一

* 載於E/1998/22號檔，附件四。

¹ 《棲息地報告：聯合國人類聚居地會議》，溫哥華，1976年5月31日至6月1日(A/CONF.70/15)，第二章，B.8號建議，C(二)段。

² 《人類聚居地委員會關於其第十一屆會議工作的報告》，增編(A/43/8/Add.1)，第13段。

³ 《聯合國環境和發展會議報告》，里約熱內盧，1992年6月3日至14日，第一卷(A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))，附件二《21世紀議程》，第7.9(b)段。

⁴ 《聯合國聚居地會議(聚居二)報告》(A/CONF.165/14)，附件二，《聚居議程》，第40(n)段。

⁵ 人權委員會第1993/77號決議，第1段。

種同義的重複。其他人則批評「非法驅離」這說法，因為它假設相關法律已遵從《公約》對住房權利有了充分的保護，而實際上不是每個情況都是這麼一回事。此外，還有人指出，「不公平的驅離」的說法可能更是主觀，因為它根本就沒有提到任何法律架構。國際社會、特別是人權委員會一般都採用「強制驅離」一詞，主要就是因為所有其他說法都含有許多弊病。本號一般性意見通篇所用的「強制驅離」一詞，其定義是：個人、家庭及／或社區在違背他們意願的情況下被永久或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅離並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強制驅離。

4. 強制驅離的做法很普遍，影響到許多已開發國家和開發中國家裡的人。由於所有人權都是相互關聯、相互依存的，強制驅離往往也就侵犯了其他的人權。所以，強制驅離不但明顯地侵犯了《公約》所鄭重規定的權利，同時也違反了不少公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等。
5. 雖然強制驅離的做法主要出現在人口稠密的都市地區，但是，它也與強迫人口遷移、國內迫遷、武裝衝突下的強迫遷徙、大規模的人口流亡、難民的流動等共同出現。在所有這些情況下，享用適足住房、不受強制驅離的權利可能由於可歸因於締約國一系列行為或不作為而受到侵犯。即使有時對這種權利可能有必要加以限制，《公約》第四條的規定還是必須得到完全遵從，也就是說，對此等權利「只能加以與這些權利的性質不相違背、而且只是為了促進民主社會中的整體福利的目的的法律所確定的限制」。
6. 強制驅離往往是與暴力分不開的，例如在國際武裝衝突、內亂、群體或族群暴力下所造成的驅離。
7. 其他一些強迫驅離的事例則是在發展名義下出現。爭奪土地權的衝突，類如建造水壩或其他大規模能源計畫等開發和基礎建設工程、為都市更新、房屋整建、城市美化方案而徵用土地、農業目的的土地開拓、不受控制的土地投機買賣、奧林匹克等大規模運動會的舉行等，都會導致居民被迫遷離。
8. 《公約》締約國在禁止強制驅離方面的義務基本上是以第十一條第一項的規定為根據，同時也配合其他的有關的規定。特別是第二條第一項要求締約國使用「所有適當方法」去促進適足住房的權利。但是，由於強制驅離做法本身的性質，第二條第一項所提，依現有的資源去逐漸實現，幾乎沒有適用可能性。國家不但本身要避免強制驅離居民，而且要確保對那些實行強制驅離

的代理人或第三方（按照以上第 3 段所下的定義）採取法律行動。此外，這一作法還因《公民與政治權利國際公約》第十七條第一項，得到強化。該條強調，如果沒有得到充分的保護，任何人有權不受強制驅離。該條尤其承認任何人的住宅有權受到保障，免受「無理或非法侵擾」。值得注意的是，國家有義務確保這種權利受到尊重，不因資源多寡的考量而改變。

9. 《公約》第二條第一項要求締約國使用「所有適當方法」，包括通過立法措施，以促進《公約》所保護的所有權利。雖然委員會在其第 3 號一般性意見（1990）中指出，並非對所有權利都應採取類似的措施，但很明顯，若要設立一項有效的保護制度，保障免受強制驅離的立法是必不可少的基礎。這樣的立法措施應(a)對房屋和土地的居住者提供儘可能最大的使用保障；(b)符合《公約》的規定；以及(c)能嚴格地限制在什麼情況下方允許驅離居住者。這種立法也應適用於所有依國家權限行事、或對國家負責的代理人。此外，由於目前日益出現一種趨向，就是許多的國家政府在大大地減輕他們的住房領域所負的責任，締約國更必須確保其立法和其他措施足以防止，而且在適當時懲罰私人或團體在沒有適當保障的情況下強制驅離他人。因此，締約國應檢討有關立法和政策，以確保其符合適足住房權利所帶來的義務，並廢止或修改任何不符合《公約》要求的立法或政策。
10. 婦女、兒童、青年、老人、原住民、族裔和其他少數族群、以及其他易受傷害的個人和團體都高比例地經常成為強制驅離的對象。這些群體裡的婦女特別首當其衝，因為法律和其他方面對她們有各式各樣的歧視，而這種歧視在財產權利（包括住房所有權）、或取得財產或住房的權利的問題上體現的更加露骨。一旦她們失去了住所，她們也就更加容易受到暴力和性侵害的侵犯。《公約》第二條第二項及第三條的反歧視規定對各國政府加上了另一額外義務，即要求他們在發生驅離的時候採取適當措施，以確保任何形式的歧視行為不致出現。
11. 有些驅離可能是合理的，例如承租人持續欠交租金或沒有任何合理原因損壞租用的房屋。此時，相關機關也必須確保驅離是確實依照與《公約》不相牴觸的法律規定所允許的方式實行，而且所有受驅離影響的人皆可能援用法律途徑與救濟。
12. 用強制驅離、拆除房屋作為一種懲罰措施也是不符合《公約》的規範的。此外，委員會還注意到 1949 年日內瓦公約及其 1977 年議定書都規定國家有義務禁止用強制驅離的手法去遷移平民、拆毀私人財產。

13. 締約國還應確保在執行任何驅離行動之前，特別是當這種驅離行動牽涉到大批人的時候，必須先行與利害關係人協商，探討所有可行的替代方案，以便避免、或至少將使用強迫手段的需要減至最低。亦應當向那些受驅離命令影響的人提供法律救濟方法或程序。締約國也應確保所有相關個人，對其受影響的財產，不論動產或不動產的損失，享有得到適足賠償的權利。在這方面，不妨回顧一下，《公民與政治權利國際公約》第二條第三項要求締約國確保其權利受到侵犯的人士能得到「有效之救濟」，並要求「救濟一經核准，主管機關概予執行」。
14. 如果驅離被認為是合理的，在執行的時候也應嚴格遵從國際人權法的有關規定，符合合理性與合比例的一般原則。關於這點，特別有必要回顧人權事務委員會關於《公民與政治權利國際公約》第十七條的第 16 號一般性意見聲明：只有在「法律設想的情況之下」才能發生侵擾一個人的住家。委員會指出，這種法律「應符合《公約》的規定、宗旨和目標，而且無論在任何情形，在各該具體情況下都必須是合理的」。委員會還指出：「有關立法必須詳細地指明在什麼具體情況下這種侵擾行動可被允許」。
15. 適當的法律程序上的保護和正當法律程序是所有人權所必不可少的因素，在強制驅離等問題上尤為重要，因為它直接涉及兩個國際人權公約所承認的一系列的權利。委員會認為，對強制驅離所適用的法律程序保護包括：(a)讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會；(b)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；(c)讓所有受影響的人有合理的時間預先得知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；(d)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；(e)負責執行遷移行動者之身分必需能夠被適當識別認明；(f)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；(g)提供法律的救濟行動；(h)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。
16. 驅離不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必需在其所可使用資源的最大限度內，採取一切適當的措施，確保提供適足的替代住房、替代住區或替代的具有生產能力的土地。
17. 委員會也注意到，在某些締約國領土內所進行的各種受到國際機構資助的開發計畫，造成了強制驅離。關於這一點，委員會回顧它的第 2 號一般性意見(1990)曾特別強調：「各國際機構應認真避免涉入類如……違反《公約》規定提倡或強化歧視，或造成大批人驅離或迫遷而沒有適當的保護和賠償的開

發計畫……在開發計畫的每個階段均應盡力確保《公約》所載的權利受到適當考慮」。⁶

18. 有些機構，例如世界銀行和經濟合作發展組織（OECD），已通過了一套關於遷移和（或）安置的準則，以求限制強制驅離的規模，減輕強制驅離為人帶來的苦難。強制驅離的做法往往是與大規模的開發計畫有關，例如建築水壩或其他主要的能源計畫。這些準則反映了《公約》所載的義務，應受到機構本身和《公約》締約國的充分尊重。關於這一點，委員會回顧《維也納宣言和行動綱領》曾經宣稱：「雖然發展能促進人權的享受，但缺乏發展並不得被援引作為剝奪國際公認的人權的理由」（第一部分，第 10 段）。
19. 根據委員會通過的報告準則，締約國被要求提供與強制驅離做法直接有關的各種資料，包括說明：(a) 「在最近 5 年被驅離的人數，以及目前對任意驅離或任何其他方式的驅離得不到法律保護的人數」；(b) 「關於租屋者租約保障、不受驅離保障等權利的立法」；以及(c) 「禁止任何形式驅離的立法」。⁷
20. 委員會還要求得到下列訊息：「尤其是，在都市更新方案、改造計畫、地區改善、籌備國際活動（奧林匹克和其他運動會、展覽會、會議等）、『城市美化』活動等過程中採取了什麼措施保證人們不受驅離，或保證經過任何住在、或鄰近受影響地區的人士的同意將他們重新安置」。⁸但是，很少締約國在他們向委員會提出報告的時候列明了上述必要的訊息。因此，委員會要強調，它非常重視這些訊息的收集。
21. 有些締約國指出，他們沒有此種性質的訊息。委員會要重新指出，如果得不到適當的數據，有關政府或委員會就無法有效地監督適足住房的權利，因此要求所有締約國確保收集必要的數據，列入其按照《公約》所提交的報告中。

⁶ E/1990/23,附件三，第 6 和第 8(d)段。

⁷ E/C.12/1990/8，附件四。

⁸ 同上。

第四十三屆會議（2009 年）

第 21 號一般性意見：人人有權參加文化生活 （《公約》第十五條第一項第一款）

一、前言和基本前提

1. 文化權利是人權必要的一部分，與其他權利一樣，是普世的、不可分割的和相互依存的。全面增進和尊重文化權利，對於維護人性尊嚴和在一個多樣化的及文化多元的世界裡個人和群體之間的積極的社會互動，至關重要。
2. 人人都有參加文化生活的權利與第十五條中所載其他文化權利密切相關：享受科學進步及其應用之利益的權利（第十五條第一項第二款）；每個人對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠之權利（第十五條第一項第三款）；和享有科學研究及創作活動所不可缺少之自由的權利（第十五條第三項）。人人都有參加文化生活的權利還與受教育的權利存在著本質上的聯繫（第十三條及第十四條），個人和群體透過教育傳承其價值觀、宗教、習俗、語言和其他文化來源，教育還有助於培育一種互相理解和尊重文化價值觀的氛圍。參加文化生活的權利還與公約中所載其他權利相互依存，其中包括所有人民的自決權（第一條）和獲得適當生活程度的權利（第十一條）。
3. 人人都有參加文化生活的權利並在世界人權宣言第二十七條第一項中得到承認：人人都有權自由參加社會的文化生活。其他國際文件提到了平等參與文化活動的權利；¹參與社會和文化生活所有方面的權利；²充分參與文化和藝術生活的權利；³取得和參與文化生活的權利；⁴和與他人平等的基礎上參加文化生活的權利。⁵關於公民和政治權利的文件也載有關於這一主題的重要條款：⁶屬於少數族群的人私下和公開享受其自己的文化、信仰其宗教和使用

¹ 《消除一切形式種族歧視國際公約》，第五條第五款第六目。

² 《消除對婦女一切形式歧視公約》第十三條第三款。

³ 《兒童權利公約》第三十一條第二項。

⁴ 《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第四十三條第一項第七款。

⁵ 《身心障礙者權利公約》第三十條第一項。

⁶ 尤其是，《公民與政治權利國際公約》第十七條、第十八條、第十九條、第二十一條及第二十二條。

其自己的語言，⁷和有效參與文化生活的權利，⁸原住民繼承其文化體制、祖先土地、自然資源和傳統知識的權利，⁹以及發展的權利¹⁰。

4. 在本一般性意見中，委員會具體討論第十五條第一項第一款的人人都有參加文化生活的權利時，結合了第二項、第三項及第四項，因為它們分別涉及到文化、創作活動和發展文化領域國際聯繫和合作。第十五條第一項第三款規定的每個人對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠之權利，已經是第 17 號一般性意見(2005)的主題。
5. 委員會透過審議報告和與締約國的對話就此議題積累了長期的經驗。此外，為準備本一般性意見，委員會還曾兩次組織了與國際組織和公民社會代表為期一天的一般性討論，一次在 1992 年，一次在 2008 年。

二、第十五條第一項第一款的規範內容

6. 參加文化生活的權利可被定性為是一項自由。為確保這一權利，它要求締約國既要節制(即，不干涉文化習俗的運作及文化產品和服務的獲得)，又要積極行動(確保參與、便利、促進文化生活的前提條件，及獲得和保護文化產品)。
7. 個人決定是否獨自、或與他人聯合行使參加文化生活的權利，是一種文化選擇，並應在平等的基礎上確認、尊重和保護。這對於所有原住民族尤其重要，他們無論作為集體還是個人都有權充分享有《聯合國憲章》、《世界人權宣言》和國際人權法和《聯合國原住民族權利宣言》所確認的所有人權和基本自由。

A. 第十五條第一項第一款的組成要素

8. 關於人人都有參加文化生活的權利的第十五條第一項第一款中所使用的用語內容和範圍應按以下所述理解：

⁷ 《公民與政治權利國際公約》第二十七條。

⁸ 《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數團體的人的權利宣言》第二條第一項及第二項。還見《保護少數民族框架公約》(歐洲理事會，對外電訊服務第 157 號)，第十五條。

⁹ 《聯合國原住民族權利宣言》，尤其是第五條、第八條及第十條至第十三條及其後各條。另見國際勞工組織第 169 號公約《關於獨立國家中原住民和部落居民》，尤其是第二條、第五條、第七條、第八條、及第十三條至第十五條及其後各條。

¹⁰ 《發展權宣言》(大會第 41/128 號決議)第一條。在第 4 號一般性意見第 9 段中，委員會認為，這些權利不應與載於兩個國際公約和其他適用的國際文件中的其他人權分割開來。

人人

9. 在關於對其本人的任何科學、文學或藝術作品所產生的精神與物質利益，都有享受保護之惠的權利的第 17 號一般性意見中，¹¹委員會確認，第十五條第一行的「人人」一詞可指個人或集體；換言之，文化權利可由一個人如此行使(a)作為個人；(b)與其他人結合一起；或(c)在一個群體或團體內。

文化生活

10. 過去曾提出過關於「文化」的種種定義，今後還會出現其他定義。然而，所有這些定義都提到了文化概念中隱含的內容的多方面性。¹²
11. 委員會認為，文化是一個廣泛、包容性的概念，包括人類生存的一切表現。「文化生活」一詞明確提到文化是一個歷史的、動態的和不斷演變的生命過程，有過去、現在和將來。
12. 文化這一概念絕不可看作是一系列孤立的表象或密封的隔間，而應看作是一個互動的過程，在此過程中，個人和群體在保留自己的特點和目的的同時也表現了人類的文化。這一概念顧及了文化作為社會的創造和產物的個性和相異性。
13. 委員會認為，文化—為實施第十五條第一項第一款的目的—包含，特別是，生活方式、語言、口頭和書面文學、音樂和歌曲、非口頭交流、宗教或信仰制度、禮儀和儀式、體育和遊戲、生產方法或技術、自然和人為環境、食物、服飾及安置處所與創作、習慣和傳統，透過這些，個人、個人的團體和群體表達其人性及其賦予生存的意義，並建立其世界觀，這是一個人與影響其生

¹¹ 參看第 17 號一般性意見(2005)第 7 段和第 8 段中「作者」的定義。

¹² 文化是：(a)「某個社會或社會群體特有的精神、物質、知識和情感特點的總和，[其]除文學和藝術外，還包括生活方式、共處的方式、價值觀體系、傳統和信仰」(聯合國教科文組織，世界文化多樣性宣言，序言第 5 段)；(b)「就其本質而言，是個人在創造性活動中的參與和合作造成的一種社會現象，[和]並不限於接觸藝術和人權作品，同時也是知識的獲取，對生活方式的要求和交流的需要」(教科文組織關於人們普遍參與文化生活及其對文化生活的貢獻的建議，1976 年，奈洛比建議，序言第 5 段(a)和(c))；(c)「包括那些價值觀、信仰、信念、語言、知識和藝術、傳統、體制和生活方式，個人和群體據此表達人性和對自己的存在和發展所賦予的意義，」(關於文化權利的弗萊堡宣言，第 2(a)條(定義))；(d)「物質和精神活動的總和，是特定社會群體的產品，該群體據此與其他類似群體相區別，[和]是特定文化群體長期以來產生的價值觀體系和信條，它為個人提供了日常生活中的行為和社會關係所需的路標和意義」。(Rodolfo Stavenhagen 著，「文化權：社會科學觀點」，載於 H. Niec(編)，文化權利與錯誤：紀念世界人權宣言 50 周年論文集，巴黎和萊賈斯特，教科文組織出版和藝術與法律研究所)。

活的各種外部力量遭遇的總和。文化塑造並反映個人、個人的團體和群體的幸福價值觀及經濟、社會和政治生活。

「參與」或「參加」

14. 「參與」和「參加」這兩個詞涵義相同，在其他國際和區域文件中是交替使用的。
15. 參與或參加文化生活的權利至少有三個互相關聯的主要組成部分：(a) 參與；(b) 取得；(c) 為文化生活作貢獻。
 - (a) 參與尤其包括人人有權 - 單獨、或與他人結合一起或作為一個群體 - 自由行動，選擇自己的身分，認同或不認同一個或多個群體或改變這種選擇，參加社會的政治生活，從事自己的文化實踐和以自己選擇的語言表達自己。每一個人還有權尋求和發展文化知識和表達方式，並與他人共用，以及採取創新行動和參加創新活動；
 - (b) 取得尤其包括人人有權 - 單獨、或與他人結合一起或作為一個群體透過教育和資訊瞭解和理解自己的文化和他人的文化，以及在充分顧及文化認同的情況下接受優質教育和培訓。人人還有權透過任何資訊和通信技術媒介學習表達和傳播方式，遵循與文化產品和資源(如，土地、水、¹³生物多樣性、語言或特殊體制等)的使用相關聯的生活方式，以及受益自文化遺產和其他個人和群體的創造；
 - (c) 為文化生活作貢獻是指人人有權參與創造群體的精神、物質、知識和情感表達方式。與此相配合的是參加自己所屬群體的發展的權利，以及參加對自己行使文化權利有影響的政策和決定的界定、闡釋和實施的權利。¹⁴

B. 參加文化生活權利的要素

16. 以下是全面實現人人都可在平等和不歧視的基礎上參加文化生活的權利的必要條件：
 - (a) 可使用性是指文化產品和服務的存在向所有人開放、供享受和利用，這包括圖書館、博物館、劇院、電影院和體育場館；文學包括民俗傳說和所有形式的藝術；對文化互動必不可少的共用的開放空間，如，

¹³ 第 15 號一般性意見(2002)，第 6 段和第 11 段。

¹⁴ 聯合國教科文組織《世界文化多樣性宣言》第五條。還參看《弗萊堡文化權利宣言》第七條。

公園、廣場、林蔭大道和街道；大自然的禮物，如，海洋、湖泊、河流、山脈、森林和自然保護區(包括那裡的動物和植物)，這些賦予國家以特點和生物多樣性；無形的文化產品，如，語言、風俗、傳統、信仰、知識和歷史，以及價值觀，這些構成了特性並促成了個人和群體的認同並有助於文化多樣性。在所有的文化產品中，具有特殊價值的一種是，產生於不同的群體、少數族群和社群可自由共用同一領域有收穫的文化間親屬關係；

- (b) 可取得性包括城鄉地區的居民在不受歧視的情況下，個人及社群在實際環境和財力範圍內都有有效和具體的機會充分享受文化。¹⁵ 在這方面，至關重要的是，必須促進和便利老年人和身心障礙者以及貧困者的機會。可取得性還包括人人有權以自己選擇的語言尋求、接受和分享所有文化表現的資訊，以及社群能取得表現與傳播的方式；
- (c) 可接受性要求締約國為享有文化權利所通過的法律、政策、策略、方案和措施應以相關個人和社群可接受的方式制定和實施。就此，應與相關個人和社群諮商，以便確保為保護文化多樣性所採取的措施他們可接受；
- (d) 適應性是指締約國在任何文化領域所採取的策略、政策、方案和措施的靈活性和相關性，必須尊重個人和社群的文化多樣性；
- (e) 適宜性是指一種具體人權的實現應貼切和適合特定的文化模式或情況，即，要尊重個人和社群 - 包括少數族群和原住民族 - 的文化和文化權利。¹⁶ 委員會在以往的一般性意見中多次提到文化適宜性(或文化可接受性和適當性)的概念，與糧食權、健康權、水權、住房權和受教育權特別有關。落實這些權利的方式還可能影響到文化生活和 cultural 多樣性。就此，委員會希望強調有必要儘量考慮到涉及糧食和糧食消費、水的使用、健康和服務提供的方式及住房的設計和建造方式的文化價值觀。

C. 參加文化生活權利的限制

17. 人人參加文化生活的權利與國際人權文件確認的其他權利的享有密切相關。因此，為增進和保護國際法所保障的整套人權，締約國有義務在履行第

¹⁵ 見第 20 號一般性意見 (2009)。

¹⁶ 《弗萊堡文化權利宣言》，第一條第一項第五款。

十五條第一項第一款下的義務時與《公約》和國際文件其他條款的義務結合起來。

18. 委員會重申，雖然必須考慮國家特性和區域特性以及各種不同的歷史、文化和宗教背景，但是各個國家，不論其政治、經濟或文化制度如何，都有義務增進及保護所有人權和基本自由。¹⁷ 這樣，任何人都不得以文化多樣性為由，侵犯國際法所保障的人權，也不得限制其範圍。¹⁸
19. 在某些情況下，特別是在包括習俗和傳統在內的負面習慣侵犯其他人權的情況下，可能有必要對人人有參加文化生活的權利加以限制。根據《公約》第四條，這樣的限制必須是為了正當的目標，要與這一權利的性質一致，並是在民主社會促進普遍福祉所嚴格必要的。因此，任何限制必須是符合比例，即，當有數種限制措施可實行時，必須採取限制性最小的措施。委員會還希望強調，必須考慮到關於可以(或不可以)合法地對與參加文化生活的權利有內在聯繫的權利施加限制的現行國際人權標準，例如，隱私權、思想、信念和宗教自由、意見和言論自由、和平集會自由和結社自由的權利。
20. 第十五條第一項第一款不得被解釋為意味著任何國家、團體或個人有權從事任何旨在破壞《公約》所承認的任何權利和自由，或對其施加比《公約》規定更大的限制的任何活動或行為。¹⁹

D. 具有廣泛適用性的各項議題

不歧視和平等待遇

21. 《公約》第二條第二項及第三條禁止以種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分為理由，對行使人人有參加文化生活的權利實行任何歧視。²⁰
22. 特別是，任何人不得因其選擇屬於(或不屬於)某個特定文化社群或團體，或從事(或不從事)某種特定文化活動而受歧視。同樣，不得將任何人排除對文化實踐、文化產品和服務之取得。
23. 委員會強調，消除一切形式歧視，以確保人人可行使參加文化生活的權利，

¹⁷ 《維也納宣言和行動綱領》第 5 段。

¹⁸ 《世界文化多樣性宣言》第四條。

¹⁹ 《經濟社會文化權利國際公約》第五條第一項。

²⁰ 見第 20 號一般性意見(2009)。

在許多情況下，只用少量資源²¹即可實現，例如可制定、修正或廢除法律，或透過宣傳和資訊活動。尤其是，消除歧視的第一個重要步驟-無論是直接方式還是間接方式-是國家承認在其領土上存在個人和社群文化認同的多樣性。委員會還請締約國參照其關於締約國義務的第 3 號一般性意見(1990)第 12 段，其中規定，即使在資源侷限的情況下，仍可以、也必須採納耗資相對較少的有針對性的方案，來保護社會中最不利及最被邊緣化的個人和團體。

24. 以達成事實上的平等為唯一目的採取臨時特別措施，只要這類措施不維持對某些個人或團體的不平等的保護或形成單獨的保護制度，並在達到其目的後即予以停止，則並不構成歧視。

E. 需要特別保護的個人和社群

1. 婦女

25. 確保男女有平等的權利享有經濟、社會及文化權利是締約國的強制及直接義務。²²針對第十五條第一項第一款落實《公約》第三條，特別要求消除制度上的和法律的障礙，以及基於屬於習俗和傳統方面的負面作法的障礙，因為它們阻止婦女充分參與文化生活、科學教育和科學研究。²³

2. 兒童

26. 兒童作為文化價值觀代代相傳的承受者和傳播者扮演著一種最基本的角色。締約國應採取一切必要步驟，在文化生活領域促進和開發兒童的完全潛力，同時要充分考慮到其父母或監護人的權利和責任。特別是，在考慮到根據《公約》和其他人權文件關於受教育的權利，包括關於教育目標的義務²⁴時，各國應牢記教育發展的根本目標是傳播和豐富共同的文化和道德價值觀-在其中，個人和社會找到自己的認同和價值。²⁵因此，教育必須在文化上是適當的，且包括人權教育，要有助於兒童發展其人格和文化認同，並能學習和理解其所屬社群以及其他社群和社會的文化價值觀與作法。

²¹ 見第 3 號一般性意見 (1990)；委員會的聲明：評估《公約任擇議定書》規定的「可取得資源的最大可能」採取步驟的義務(E/C.12/2007/1)。

²² 第 16 號一般性意見 (2005)，第 16 段。

²³ 同上，第 31 段。

²⁴ 特別是《兒童權利公約》第二十八條及第二十九條。

²⁵ 《世界全民教育宣言》：滿足基本學習需要，第一條第三項。

27. 就此，委員會重申：締約國的教育方案應尊重民族或種族、語言及宗教少數族群和原住民族的文化特性，將其歷史、知識和技術，以及其社會、經濟、文化價值觀和願望納入這些方案。這些內容應列入所有人的學習課程，而不僅僅是少數族群和原住民族的課程。締約國應採取措施不遺餘力地確保少數團體和原住民族的教育方案以他們自己的語言授課，同時考慮到各群體所表示的願望和這方面的國際人權標準。²⁶教育方案也應傳輸必要的知識，使每一個人都能夠在自己的及民族的社群中完全和平等地參與。

3. 老年人

28. 委員會認為，《公約》締約國有義務特別注意增進和保護老年人的文化權利。委員會強調，在大多數社會中，老年人因其創造能力、藝術及知識能力，並作為資訊、知識、傳統和文化價值觀的傳播者，持續發揮重要的作用。因此，委員會十分重視維也納高齡問題國際行動計畫第 44 項和第 48 項建議所包含的訊息，即，要求制定以年長者為知識、文化與精神價值的教師及傳承者為特色的發展計畫，並鼓勵各國政府和國際組織支持旨在更便利年長者使用各文化機構(如，博物館、劇院、音樂廳、電影院)的方案。²⁷

29. 因此，委員會促請各締約國考慮到《聯合國老年人原則》中所載的建議，尤其是原則 7，即，老年人應繼續融合於社會，積極參與制定和執行直接影響其福祉的政策，並將其知識和技能傳授子孫後代；和原則 16，即，老年人應能取得社會的教育、文化、精神和娛樂資源。²⁸

4. 身心障礙者

30. 《身心障礙者機會均等標準規則》第 17 段規定，各國應確保身心障礙者有機會不僅為他們自己的利益，而且為豐富他們所在的社群，不論城鄉，發揮其創造能力以及藝術和智力潛能，並且，各國應促使各種文化表演和服務對身心障礙者的可取得性及可使用性。²⁹

31. 為了便利身心障礙者參與文化生活，各締約國應特別承認其有權以無障礙形式獲得文化資料、觀看電視節目、電影、戲劇、和參與其他文化活動；進入

²⁶ 特別是《在國族或民族、宗教和語言上屬於少數族群的人的權利宣言》，《原住民族權利宣言》和國際勞工組織第 169 號公約《關於獨立國家中原住和部落民族的公約》。

²⁷ 第 6 號一般性意見 (1995)，第 38 段和第 40 段。

²⁸ 第 6 號一般性意見 (1995)，第 39 段。

²⁹ 聯合國大會決議第 48/96 號，附件。

文化表演或服務場所，例如，劇院、博物館、電影院、圖書館和旅客服務中心，並在可能的情況下，進入國家重要文化遺址和場所；承認他們特殊的文化和語言認同，包括手語和聽覺障礙者文化；和鼓勵並促進他們儘可能參與娛樂、休閒和體育活動。³⁰

5. 少數族群

32. 委員會認為，《公約》第十五條第一項第一款還包括少數族群參加社會上的文化生活，同時維護、促進和發展其自身文化的權利。³¹ 這一權利表明締約國有義務確認、尊重和保護少數團體文化，將其作為國家自己的認同的一個基本組成部分。因此，少數族群有權保持其文化多樣性、傳統、風俗、宗教、教育形式、語言、傳播媒體(報紙刊物、廣播、電視、網際網路等)及其文化認同和成員身分。
33. 少數族群和屬於少數族群的人不僅有權保持自己的特性，而且有在一切文化生活領域的發展權。因此，任何旨在促進少數族群和屬於少數族群的人建設性地融入締約國社會的方案，應建立在包容、參與和不歧視的基礎上，以保持少數族群文化的獨特性。

6. 移民

34. 各締約國應特別重視保護移民的文化認同、語言、宗教和民俗，以及他們舉行文化、藝術和不同文化間活動的權利。締約國不應阻止移民保持與其原籍國的文化聯繫。³²
35. 由於教育與文化密不可分，委員會建議締約國採取適當的措施，使移民兒童在平等待遇的基礎上在國立教育機構和學校上學。

7. 原住民族

36. 締約國應採取措施，保證在行使參加文化生活的權利時應當顧及文化生活價值觀，這種價值觀會是強烈的共有，或者說，只有原住民族作為一個社群才能表現和享受。³³ 原住民族文化生活的強烈的共有特點對於其生存、福祉和

³⁰ 《身心障礙者權利公約》第三十條。

³¹ 《公民與政治權利國際公約》第二十七條；《在民族和族裔、宗教和語言上屬於少數族群的人的權利宣言》第一條第一項。

³² 《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第三十一條。

³³ 見《原住民族權利宣言》第一條。還見國際勞工組織第 169 號公約《關於獨立國家中原住和部

充分發展是不可或缺的，並且包括對於其傳統擁有、占有或以其他方式使用或獲得的土地、領域和資源的權利。³⁴原住民族與其祖先的土地及其與大自然的關係相連的文化價值觀和權利應予尊重與保護，以防止其獨特的生活方式受到侵蝕，包括維生方式、自然資源，乃至最終的文化認同的喪失。³⁵因此，締約國必須採取措施，確認和保護原住民族擁有、開發、控制和使用其共有土地、領域和資源的權利，並且，如果未經他們的自由和告知同意而被以其他方式居住或使用，則應採取步驟歸還這些土地和領域。

37. 原住民族有權採取集體行動，確保其維持、控制、保護和開發其文化遺產、傳統知識和傳統文化表達方式，以及其科學、技術和文化表現形式—包括人類和基因資源、種子、醫藥、動植物性質的知識、口頭傳統、文學、設計、體育和傳統比賽、及視覺和表演藝術—的權利得到尊重。³⁶締約國在所有涉及原住民族特殊權利的問題上應尊重原住民族自由、事先和告知同意的原則。³⁷

8. 生活貧困的人

38. 委員會認為，每個人或團體於其人性中，天生固有的豐富文化，因此，能夠並持續為文化的發展做出重要貢獻。然而，必須牢記，實際上，貧困嚴重限制了個人或團體能在平等的基礎上行使參加、進入文化生活各個領域並做出貢獻的權利，並且，更重要的是，嚴重影響了他們對未來的希望和切實享受其自身文化的能力。貧窮者的共同基本經驗是一種無力感，往往是他們處境的結果。讓生活在貧困中的個人或團體認識到自己的人權，尤其是人人都可參加文化生活的權利，可大大增強其力量。³⁸
39. 文化是一種社會產品，必須在平等、不歧視和參與的基礎上供所有人享有。因此，在履行《公約》第十五條第一項第一款所鄭重規定的法律義務時，各締約國必須毫不拖延地採取具體措施，確保生活在貧困中的人及其群體享受和參加文化生活的權利得到適足的保護和充分的行使。就此，委員會請締約

落民族的公約》第一條第二項。

³⁴ 《聯合國原住民族權利宣言》第二十六條第一項。

³⁵ 第 169 號公約，第十三條至第十六條。還見《聯合國原住民族權利宣言》第二十條及第三十三條。

³⁶ 國際勞工組織第 169 號公約，第五條及第三十一條。還見《聯合國原住民族權利宣言》第十一條至第十三條。

³⁷ 國際勞工組織第 169 號公約，第六條第一項第一款。還見《聯合國原住民族權利宣言》第十九條。

³⁸ 見 E/C.12/2001/10，第 5 段。

國參照其關於貧困問題的聲明和《經濟社會文化權利國際公約》。³⁹

F. 文化多樣性和參加文化生活的權利

40. 保護文化多樣性是一種倫理要務，與尊重人性尊嚴密不可分。它意味著對人權和基本自由的承諾，並要求充分落實文化權利，包括參加文化生活的權利。⁴⁰
41. 文化沒有固定的邊界。移民、融合、同化和全球化現象使各種文化、團體和個人得以前所未有地緊密接觸，而與此同時，各自又努力保持自身的認同。
42. 鑒於全球化有利有弊，締約國必須採取適當步驟，避免其對參加文化生活的權利產生不利後果，特別是對處境最不利和最邊緣化的個人和團體，例如生活貧困的人們。全球化完全沒有產生單一的全球文化，反而表明了文化的概念意味著不同文化的共存。
43. 締約國還應銘記，文化活動、產品和服務具有經濟和文化特點，傳達認同、價值觀和意義。絕不可將其視為僅具商業價值而已。⁴¹特別是，考慮到《公約》第十五條第二項，締約國應採取措施保護和促進文化表現形式的多樣性，⁴²使所有文化都能表現自己和宣傳自己。⁴³在這方面，應當注意人權標準，包括資訊及表達的權利和有必要保護思想以文字和圖象的方式的自由流通。這些措施也可著眼於防止某種特定文化的標誌、符號和表現形式被大眾媒體僅僅為了促銷或利用的目的而加以扭曲利用。

三、締約國的義務

A. 一般法律義務

44. 《公約》規定締約國立即義務保證載於第十五條第一項第一款的權利在沒有歧視的情況下得到行使，承認文化習俗及不干涉對它們的享受和發展。⁴⁴
45. 雖然公約在規定「逐步」實現其條款中規定的權利，並認識到因資源有限所

³⁹ 同上，第 14 段。

⁴⁰ 見《世界文化多樣性宣言》，第四條及第五條。

⁴¹ 聯合國教科文組織《保護和促進文化表現形式多樣性公約》，序言部分，第 18 段。還見《世界文化多樣性宣言》第八條。

⁴² 聯合國教科文組織《保護和促進文化表現形式多樣性公約》，第五條。

⁴³ 《世界文化多樣性宣言》第六條。

⁴⁴ 見第 20 號一般性意見 (2009)。

引起的問題，公約也課與締約國有具體和持續的義務，為人人都有參加文化生活的權利的充分實施採取審慎與具體的措施。⁴⁵

46. 如同公約中所載其他權利一樣，在人人都有參加文化生活的權利方面採取倒退措施是不允許的。因此，如果有故意採取任何此類措施的情況，締約國必須證明是在仔細考慮了所有替代辦法之後才採取的，並且，在考慮到公約所承認的一整套權利的情況下，所採取的系爭措施是正當的。⁴⁶
47. 鑒於公約第十五條所載各項權利之間的相互關係(見上文第 2 段)，要充分實現人人都有參加文化生活的權利，就還需要採取必要的步驟保護、發展及傳播科學和文化，以及分別根據公約第十五條第二項及第三項，確保尊重對於科學研究和創造活動不可或缺的自由。⁴⁷

B. 具體法律義務

48. 人人都有參加文化生活的權利，與於公約中所鄭重規定的其他權利一樣，課與締約國三種類型或三個層面的義務：(a) 尊重義務；(b) 保護義務；(c) 履行義務。尊重義務要求締約國不可直接或間接干涉人們享有參加文化生活的權利。保護義務要求締約國採取步驟，防止第三人干涉人們享有參加文化生活的權利。最後，履行義務要求締約國採取適當的立法、行政、司法、財政、促進和其他措施，以充分實現《公約》第十五條第一項第一款所鄭重規定的權利。⁴⁸
49. 尊重義務包括採取具體措施用以達到對每個人個別地、或與他人結合一起、或在一個社群或團體內所具有的權利的尊重：
- (a) 自由選擇自己的文化認同，歸屬或不歸屬於某個社群，和使自己的選擇受到尊重；

⁴⁵ 見第 3 號一般性意見 (1990)，第 9 段；第 13 號一般性意見(1999)，第 44 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 31 段、第 17 號一般性意見(2005)，第 26 段和第 18 號一般性意見(2005)，第 20 段。還見《關於經濟社會文化權利落實情況的林堡原則》，第 21 段。

⁴⁶ 見第 3 號一般性意見 (1990)，第 9 段；第 13 號一般性意見(1999)，第 45 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 32 段；第 17 號一般性意見(2005)，第 27 段和第 18 號一般性意見(2005)，第 21 段。

⁴⁷ 見第 13 號一般性意見 (1999)，第 46 和第 47 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 33 段；第 17 號一般性意見(2005)，第 28 段，第 18 號一般性意見(2005)，第 22 段。

⁴⁸ 見第 13 號一般性意見 (1990)，第 46 和第 47 段；第 14 號一般性意見(2000)，第 33 段；第 17 號一般性意見(2005)，第 28 段，和第 18 號一般性意見(2005)，第 22 段。還見《關於經濟社會文化權利國際公約的執行情況的林堡原則》，第 6 段。

這包括不受基於文化認同、排除或強迫同化的任何形式的歧視的權利，⁴⁹和人人自由地表達自己文化認同和行使其文化習俗和生活方式的權利。因此，締約國應確保其立法不以直接或間接歧視的方式損害人們對這些權利的享有。

- (b) 享受保有意見自由和以自己選擇的一種或多種語言的表現自由，以及不論何種疆界尋求、接受和傳遞訊息及所有種類和形式(包括藝術形式)的想法的權利；

這意味著所有人都有權取得和參與各種資訊交流，並有機會獲得作為認同、價值觀和意義媒介的文化產品和服務。⁵⁰

- (c) 享受個別地、或與他人結合一起、或在一個社群或團體內創作的自由，這意味著，締約國必須取消對藝術和其他表達形式的文化活動的審查制度，如果有的話；

這一義務同締約國根據第十五條第三項所承諾的義務「尊重科學研究及創造性活動所不可缺少之自由」密切相關。

- (d) 有機會取得自己的和其他人的文化和語言遺產；

特別是，各國必須尊重少數族群自由取得其文化、遺產和其他表現形式，以及自由行使其文化認同和習俗。這包括學習自己的文化以及別人的文化的權利。⁵¹締約國還必須尊重原住民族使用其文化和遺產，與保持並加強他們與祖先土地及傳統上所擁有、占有和使用而且是其文化生活不可或缺的其他自然資源之間的精神聯繫的權利。

- (e) 以積極和知情的方式，在毫不受歧視的情況下，自由參加可能對其生活方式和第十五條第一項第一款規定的權利有影響的任何重要決策程序。

50. 在許多情況下，尊重及保護自由、文化遺產和文化多樣性的義務是互相聯結的。因此，保護義務應被理解為要求各國採取措施，以防止第三人干涉以上第 49 段所列各項權利的行使。此外，締約國有義務：

- (a) 在戰爭和和平時期以及自然災害期間，尊重和保護所有形式的文化遺產；文化遺產必須作為人類的經歷和願望的紀錄，並被保存、發展、豐富和傳遞給後代，以便鼓勵以其所有多樣性呈現的創造性，並激發

⁴⁹ 《保護所有移徙工作者及其家庭成員權利國際公約》第三十一條。

⁵⁰ 《世界文化多樣性宣言》，第 8 條。

⁵¹ 《弗萊堡文化權利宣言》，第六(b)條及第七(b)條。

各種文化之間的真正對話。這種義務包括對各種歷史遺址、遺跡、藝術作品和文學作品等的保護、維護和修復。⁵²

- (b) 在經濟發展及環境政策和方案中，尊重、保護一切團體和社群的文化遺產，特別是最不利及最邊緣化的個人和團體的文化遺產；應特別注意全球化、產品和服務的不適當的私有化、和放鬆管制對參與文化生活權的負面影響。
- (c) 尊重和保護原住民族的文化產品，包括其傳統知識、天然藥物、民俗、儀式和其他表現形式；
這方面的工作包括提供保護，使他們的土地、領域和資源不受國家實體或私人或跨國企業和公司的非法或不正當剝削。
- (d) 頒布並執行法律，以禁止基於文化認同的歧視，以及構成煽動歧視、敵對或暴力行為的鼓吹民族、種族或宗教仇恨的作法，同時考慮到《公民與政治權利國際公約》第十九條及第二十條，以及《消除一切形式種族歧視國際公約》第四條。

51. 履行義務可細分為促進、推動和提供義務。

52. 締約國有義務促進人人有參加文化生活的權利，為此，須採取廣泛的積極措施，包括有助於落實此權利的財政措施，例如：

- (a) 制定政策，保護和促進文化多樣性，協助取得豐富多樣的文化表現形式，包括特別為此採取旨在建立和支持實現這些政策所必要的公共機構和文化基礎設施之措施；以及透過使用地方和少數族群語言的公共廣播用以加強多樣性之措施；
- (b) 制定政策，使屬於不同文化社群的人能夠在不受歧視的情況下自由地從事其自己的、以及別人的文化習俗，並自由選擇其生活方式；
- (c) 推動文化和語言少數族群為發展其文化和語言權利行使結社的權利；
- (d) 向藝術家、公私立組織，包括科學研究機構、文化社團、工會及其他從事科學和創作活動的個人和機構，提供財政或其他援助；
- (e) 鼓勵科學家、藝術家及其他人參加國際科學和文化研究活動，例如，座談會、會議、研討會和工作坊；
- (f) 制定適當措施和方案支持少數族群或其他社群，包括移民社群，努力保存其文化；
- (g) 採取適當措施糾正某些結構性歧視，以確保某些社群人員在公共生活

⁵² 《世界文化多樣性宣言》第七條。

- 中代表性不足不致於對其參加文化生活的權利產生負面影響；
- (h)採取適當措施，為在互相尊重、理解及容忍的基礎上建立個人和團體之間的建設性文化交流關係創造有利條件；
- (i)採取適當措施，透過媒體、教育機構和其他現有管道開展公眾宣傳運動，消除對個人或群體的基於其文化認同的一切形式的偏見。
53. 推動義務要求締約國採取有效步驟，以確保關於參加文化生活的權利有適當的教育和公眾認識，尤其是在農村地區和城市的貧民區，或針對特別是少數族群和原住民族的特殊情況開展適當的教育和公共宣傳。這包括關於尊重文化遺產和文化多樣性所需要的教育和提升認識。
54. 履行義務要求締約國必須在個人或社群由於其無法控制的外部原因無法以自己掌握的方法實現參加文化生活的權利時，為落實這一權利提供一切必要的條件。這一層面的義務包括：
- (a)制定適當的法律和建立有效的機制，使個人單獨地、或與他人一起、或在社群或團體內，得以有效參加決策過程，要求保護其參加文化生活的權利，和在這些權利受到侵犯時，要求並獲得賠償；
- (b)旨在保存和恢復文化遺產的方案；
- (c)與有關各方協商，將文化教育納入各級學校的課程，包括歷史、文學、音樂和其他文化的歷史；
- (d)保證人人在不因財務狀況或任何其他情況而受歧視的情況下，都能使用博物館、圖書館、電影院和劇院，以及參加文化活動、服務和盛事。

C. 核心義務

55. 委員會在其第 3 號一般性意見(1990)中強調，締約國的最低核心義務是確保至少滿足《公約》規定的各項權利的最低基本程度。因此，根據《公約》和關於人權和保護文化多樣性的其他國際文件，委員會認為，《公約》第十五條第一項第一款至少包含有義務創造和促進一種環境，使人在其中個別地、或與他人結合一起、或在一個社群或團體內能參與其選擇的文化之義務，而這又包括以下具立即效力的核心義務：
- (a)採取立法和其他必要步驟，在人人享受參加文化生活的權利方面保證不歧視和性別平等；
- (b)尊重每一個人都有認同或不認同一個或多個社群的權利，以及改變這種選擇的權利；

- (c) 尊重和保護每一個人從事自己文化習俗的權利，與此同時，尊重人權，而這又特別要求尊重思想、信仰和宗教自由；意見和表現自由；一個人使用自己選擇的語言的自由；結社和和平集會的自由以及選擇和設立教育機構的自由；
- (d) 消除禁止或限制一個人在不受歧視和不考慮任何形式之邊界的情況下使用自己的文化或別人的文化的任何障礙或阻礙；
- (e) 允許和鼓勵屬於少數族群、原住民族或其他社群的人參與設計和執行對其有影響的法律和政策。特別是，締約國在保護他們的文化資源時應得到其自由和告知的同意，尤其是那些與其生活方式和文化表現方式相關的處於瀕危狀態的文化資源。

D. 國際義務

- 56. 委員會在其第 3 號一般性意見(1990)中提請各締約國注意其有義務單獨地並透過國際協助和合作、特別是透過經濟和技術合作，採取措施，以期充分實現《公約》所確認的各項權利。根據《聯合國憲章》第五十六條以及《經濟社會文化權利國際公約》的具體條款(第二條第一項、第十五條及第二十三條)的精神，締約國應確認並推動國際合作在實現《公約》所確認的各項權利—包括人人都有參加文化生活的權利—方面的基本作用，並應為此履行採取聯合和單獨行動的承諾。
- 57. 締約國應酌情透過國際協定確保人人都有參加文化生活權利的實現得到應有的重視。⁵³
- 58. 委員會再次指出，為發展從而落實包括參加文化生活權利在內的經濟、社會和文化權利的國際合作，是各締約國的義務，特別是有能力提供協助的國家。這一義務符合《聯合國憲章》第五十五條及第五十六條，以及《公約》第二條第一項、第十五條及第二十三條。⁵⁴
- 59. 在與國際金融機構談判和締結雙邊協定時，各締約國應確保《公約》第十五條第一項第一款所規定的權利的享有不受損害。例如，締約國在結構調整方案下採取的策略、方案和政策不應妨礙其關於每一個人、特別是最不利和最被邊緣化的個人和團體參加文化生活的權利方面的核心義務。⁵⁵

⁵³ 見第 18 號一般性意見 (2005)，第 29 段。

⁵⁴ 見第 3 號一般性意見 (1990)，第 14 段。還見第 18 號一般性意見 (2005)，第 37 段。

⁵⁵ 見第 18 號一般性意見 (2005)，第 30 段。

四、違反

60. 為了表明自己遵守了一般義務和具體義務，締約國必須證明他們已採取適當措施確保尊重和保護文化自由，以及以最大限度地利用可得資源充分實現參加文化生活的權利的必要步驟。各締約國還必須證明他們已保障該項權利是男女平等地毫無歧視地享有。
61. 在評估締約國是否遵守了採取行動的義務時，委員會關注的事項是：執行情況是否合理，或是否與實現相關權利相符，是否符合人權和民主原則，以及是否遵循適當的監督和課責架構。
62. 違反會發生於締約國，或其他實體或締約國管制不足的機構，包括特別是私人部門的直接行為發生。許多對參加文化生活權利的違反行為發生在締約國阻止個人或社群取得文化生活、習俗、產品和服務。
63. 對第十五條第一項第一款的違反，還可因締約國不作為或未能採取必要措施以遵守本條下承諾的法律義務而發生。由不作為所造成的違反包括未能採取適當步驟充分實現人人都有參加文化生活的權利，以及未能執行相關法律或提供行政、司法或其他適當救濟措施，使人民能充分行使參加文化生活的權利。
64. 違反還可因締約國未能採取措施消除對個人或團體的福祉有害的作法而發生。這些有害的作法包括歸因於習慣和傳統，如女性性器官割禮和巫術行為的咒語等，這些都阻礙了受其影響的人們充分行使第十五條第一項第一款中所鄭重規定的權利。
65. 任何關於參加文化生活權利的故意倒退措施都要最仔細的考慮，並必須在參照《公約》規定的所有權利和在最大限度充分利用可得資源的情況下，具有充足的理由。

五、國家層級的執行

A. 立法、策略和政策

66. 雖然締約國在選擇他們認為對於權利的充分實現是最適當的步驟方面有很大的裁量空間，但他們必須立即採取那些步驟，保證人人不受歧視地取得文化生活。
67. 締約國必須毫不拖延地採取必要步驟，立即至少保證核心義務的最低限度的內容(見上文第 56 段)。許多這樣的步驟，如，旨在保障法律上不歧視的步

驟，並不一定需要財務資源。雖然另有一些步驟可能需要資源，然而這些步驟對於確保那些最低限度內容的落實是不可或缺的。這些步驟不是靜態的，締約國必須逐步充分實現《公約》中所確認的權利，而就本一般性意見而言，也即第十五條第一項第一款鄭重規定的權利。

68. 委員會鼓勵各締約國最大限度地利用各個社會所擁有的寶貴文化資源，使每個人都可享有，並要特別關注最不利和最被邊緣化的個人和團體，以確保每個人都切實享受到文化生活。
69. 委員會強調，源自人人都可參加文化生活權利的包容的文化增強力，是減少差別的一種手段，使人人都可在平等的立足點於民主社會中享受其自身文化的價值。
70. 締約國在落實公約第十五條第一項第一款鄭重規定的權利時，應超越文化的物質方面(如，博物館、圖書館、劇院、電影院、遺跡、歷史遺址等)，並應採取政策、方案和措施，推動所有人都能有效取得無形的文化資產(如，語言、知識和傳統等)。

B. 指標和基準

71. 締約國應在國家策略和政策中確定適當的指標和基準，包括分類統計和時程，以便有效監督人人都有參加文化生活權利的實現情況，並評估這一權利的全面落實進展。

C. 救濟和課責

72. 締約國的策略和政策應規定，如不存在有效機制和機構，應建立此類機制和機構，以調查和審查聲稱關於第十五條第一項第一款的違反，確定責任，公佈結果並提供必要的行政、司法或其他救濟措施為受害人提供賠償。

六、國家以外的行為者的義務

73. 雖然遵守《公約》主要是締約國的責任，但公民社會的所有成員—個人、團體、社群、少數族群、原住民族、宗教團體、私人組織、企業和公民社會整體—也在有效落實人人都有參加文化生活的權利方面負有責任。締約國應規範企業部門和其他非國家行為者在尊重這一權利方面應承諾的責任。
74. 各社群和文化社團在促進人人都有參加地方和國家各級文化生活的權利方面和與締約國合作履行其第十五條第一項第一款規定的義務方面扮演著重

要角色。

75. 委員會指出，締約國作為國際組織，如聯合國教育、科學及文化組織 (UNESCO)、世界智慧財產權組織 (WIPO)、國際勞工組織 (ILO)、聯合國糧食及農業組織 (FAO)、世界衛生組織 (WHO) 和世界貿易組織 (WTO) 的成員，有義務採取一切可能的措施，確保這些組織在文化領域的政策和決定符合其根據《公約》所承諾的義務，特別是第十五條、第二條第一項、和關於國際協助和合作的第二十二條及第二十三條所規定的義務。
76. 聯合國各組織和專門機構應在各自的職責範圍內並根據公約第二十二條及第二十三條，採取國際措施，促進逐步實現第十五條第一項第一款。尤其是，聯合國教育、科學及文化組織、世界智慧財產權組織、國際勞工組織、聯合國糧食及農業組織和世界衛生組織及聯合國其他相關機構、基金會和方案應加緊努力，在其涉及到人人都有參加文化生活的權利的工作中，與聯合國人權高級專員辦公室合作，將人權原則和義務納入考慮。



經濟、社會及文化權利委員會

第 26 號一般性意見：土地與經濟、社會及文化權利（2022 年）*

一、前言

1. 土地對於實現《經濟社會文化權利國際公約》規定的一系列權利具有不可或缺的作用。個人與社群能夠安心與公平地近用、利用支配土地對於消除饑餓與貧困及保障適當生活水準權至關重要。土地的永續使用對於確保享有清潔、健康與永續環境的權利及促進發展權等各項權利是必要的。在世界許多地方，土地不僅是生產糧食、創造收入與開發住房的資源，也是社會、文化與宗教習俗以及享受參與文化生活權利的基礎。同時，有保障的土地權益制度作為保障生計與避免及處理糾紛的方法，對於保護人們近用土地十分重要。
2. 然而，目前的土地使用與管理並不利於實現《公約》規定的權利，這趨勢最重要的一些因素如下：
 - (1) 近用與支配土地的競爭加劇。世界大部分地區長期以來對土地的高度需求與快速都市化發展的趨勢，對許多人的權利產生了重大影響，特別是農民、鄉村社群、牧民、漁民與原住民族以及生活在都市地區的窮人；
 - (2) 在城市，住房市場的金融化導致不同團體為近用與支配土地而展開競爭，並助長投機與通貨膨脹，影響落後者享有適當生活水準與適足住房的權利；
 - (3) 在鄉村地區，由於人口增長、都市化、大規模開發計畫與旅遊導致對耕地的競爭，已嚴重影響鄉村人口的生計與權利；
 - (4) 由於過度使用、管理不善與非永續的農作方式造成土地惡化，已導致糧食沒有保障，水資源惡化，並與氣候變遷和環境惡化直接相關，加劇了環境出現廣泛、突然與不可逆轉變化的風險，包括大規模沙漠化¹；

* 委員會第七十二屆會議（2022 年 9 月 26 日至 10 月 14 日）通過。

¹ 見聯合國對抗沙漠化公約，《全球土地展望》第二版（2022 年，波昂），其中特別指出，世界上 20-40% 的土地已經惡化。

(5) 大規模再生能源項目或森林再造等一些減緩氣候變遷的措施如果管理不當，可能助長這些趨勢；

(6) 包含氣候變遷從而導致國內與跨境移民增加的全球性趨勢可能加劇在土地的近用、利用與土地權益方面的緊張局勢，對人權產生負面影響；

(7) 土地權益治理的無力、管理不善、貪腐或沒有法律與制度架構，加劇了這些問題，並導致土地糾紛與衝突、社會不平等、饑餓與貧困。

3. 關注對土地的近用、利用與支配問題，近年來一些國際文件的通過，對各國立法與政策產生了重大影響，並得到各國政府的廣泛認可。在 2004 年，聯合國糧食及農業組織（FAO）理事會通過了《支持在國家糧食安全範圍內逐步實現適足糧食權的自願準則》²，其中包含若干關於近用土地與水等各種自然資源的規定。2012 年，世界糧食安全委員會認可《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》³，由於委員會組成的包容性，使這份準則獲得了高度的正當性。2014 年，世界糧食安全委員會認可《農業與糧食系統負責投資原則》，其中述及農業投資的人權影響⁴。2007 年，聯合國大會第 61/295 號決議通過了《聯合國原住民族權利宣言》；2018 年，大會第 73/165 號決議通過《聯合國農民與在鄉村地區其他工作者權利宣言》，大會在這兩件宣言中都承認這些人的土地權。事實上，土地對於實現多項人權的重要性已經使得一些學者、民間社團組織與特別報告員參酌與土地有關的所有權利、權益與國家義務，將土地視為一項人權。一個例子是由適足住房權作為適當生活水準權要素特別報告員所提出《關於出於發展目的的驅離與迫遷問題的基本原則與準則》⁵。
4. 本一般性意見以委員會審查締約國報告的經驗⁶為基礎，參照委員會其他一般性意見及其關於申訴的意見與決定所擬定。本意見旨在釐清在近用、利用與支配土地對享有《公約》所載權利上國家義務的影響，特別是對於處境最不利和邊緣化的個人與團體。因此，意見致力澄清《公約》中與土地有關的具體義務，特別是第一條至第三條、第十一條、第十二條與第十五條所載權利脈絡下的義務。

二、《公約》有關土地的規定

5. 有保障與公平地近用、利用與支配土地會對享有《公約》所載的一系列權利產

² 見 <https://www.fao.org/3/y7937e/y7937e00.htm>。

³ 見 <https://doi.org/10.4060/i2801e>。

⁴ 見 https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_Principles_Oct_2014_EN.pdf。

⁵ A/HRC/4/18，附件一。

⁶ 自 2001 年以來，委員會在約 50 份結論性意見中都提到與土地有關的問題。例見 E/C.12/IND/CO/5、E/C.12/KHM/CO/1、E/C.12/MDG/CO/2、E/C.12/TZA/CO/1。

生直接與間接的影響。

6. 首先，土地對於保障享有適足糧食權至關重要，因為鄉村地區利用土地從事糧食生產。因此，如果土地使用者被剝奪了用於生產目的的土地，就可能危及他們獲得適足糧食的權利。《公約》第十一條第二項規定，締約國承認免於饑餓的權利與利用土地等自然資源之間的關聯，應當發展或改革土地制度，以實現自然資源的最有效開發與利用。委員會關於取得適足糧食權利的第 12 號一般性意見（1999 年）與《支持在國家糧食安全範圍內逐步實現適足糧食權的自願準則》都強調了近用生產資源的重要性，認為這是實現適足糧食權的一個關鍵要素，特別是在鄉村地區，大多數農民與牧民生活在鄉村，此地區人口也最可能遭受饑餓。
7. 第二，由於近用土地提供住房空間，因此，享有適足住房權在很大程度上取決於能夠有保障地近用土地。不能近用土地，人們就可能遭遇迫遷和強制驅離，從而可能侵犯他們的適足住房權。在鄉村地區，有保障地近用土地有助於實現適足糧食權與適足住房權，因為住房往往建在用於糧食生產的土地上。
8. 第三，土地也與水權的享有直接相關。例如，封閉公用場域就使人們無法近用滿足他們個人與家庭需求所必需的水源。
9. 第四，土地的使用會影響到享有能達到最高標準身心健康的權利。例如，在使用土地時依賴殺蟲劑、肥料與植物生長調節劑，或土地使用導致產生動物排泄物與其他微生物，造成各種呼吸道疾病的發生。
10. 第五，土地與享有參與文化生活的權利密切相關並往往存在著本質上的關係，因為對許多社群來說，土地具有特殊的精神或宗教意義，例如土地有時作為社會、文化與宗教習俗的基礎或文化主體的表現⁷。特別是對於原住民族、農民與其他過著傳統生活方式的地方社群。
11. 第六，土地也與《公約》第一條所載並與《發展權利宣言》（1986 年）中所強調的自決權密切相關。實現自決是有效保障與遵守個人人權以及促進與加強這些權利的基本條件⁸。只有當原住民族擁有可以實行自決的土地或領域時，他們才能自由追求自己的政治、經濟、社會與文化發展，為其自己的目的處分自己的自然財富與資源⁹。本一般性意見僅涉及原住民族的對內自決，這種自

⁷ 非洲人權與民族權利委員會，Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) 控訴肯亞，關於第 276/03 號申訴的決定，第四十六屆常會，2005 年 11 月 11 日至 25 日，第 241 段；美洲人權法院，Mayagna(Sumo) Awas Tingni 社群控訴尼加拉瓜，2001 年 8 月 31 日的判決，第 148-149 和 151 段；Yakye Axa 原住民族社群控訴巴拉圭案，2005 年 6 月 17 日的判決，第 131-132 段；波士尼亞與赫塞哥維納人權法庭，波士尼亞與赫塞哥維納伊斯蘭社群控訴塞族共和國，案件編號 CH/96/29，1999 年 6 月 11 日的裁定，第 182 和 187 段。

⁸ 人權事務委員會，第 12 號一般性意見（1984 年），第 1 段。

⁹ 《聯合國原住民族權利宣言》，序言以及第 10 條和第 26 條。

決的行使必須符合國際法，同時尊重各國的領土完整¹⁰。因此，根據原住民族的對內自決權，原住民族對土地、領域和資源的共有所有權應得到尊重，這意味著締約國應劃定與保護這些土地與領域。

三、《公約》規定的締約國義務

(一) 不歧視、平等與需要特別關注的團體或人

12. 根據《公約》第二條第二項和第三條，締約國必須消除一切形式的歧視並確保實質平等¹¹。因此，締約國應定期進行審查確保國內法律和政策不會基於任何被禁止的理由歧視人民。締約國還應採取具體措施，包括立法，消除在涉及土地的情況下有關《公約》規定的權利對公共和私人實體的歧視，特別是，婦女、原住民族、農民與在鄉村地區其他工作者需要得到特別關注，一方面，因為他們在近用、利用與支配土地方面歷來受到歧視，或者因為他們與土地的特殊關係。

1. 婦女

13. 婦女屬於因難以近用、利用與支配土地與土地管理不善等問題而受到較大的影響的一群，這就威脅到她們在《公約》下的權利，並可能導致歧視，包括交叉歧視。委員會在其若干結論性意見中提請特別注意在土地使用權益保障、近用、利用與支配土地、婚姻財產與繼承方面對婦女的歧視以及婦女被排除在決策過程之外的問題，包括公用形式的土地權益的情況下¹²。委員會在第 16 號一般性意見（2005 年）中指出，婦女有權在與男人平等的基礎上擁有、使用或以其他方式支配住房、土地與財產，並有權為此獲得必要的資源（第 28 段）¹³。委員會在第 12 號一般性意見（1999 年）中確認充分與平等地近用經濟資源的重要性，特別是對婦女而言，包括繼承權與土地所有權（第 26 段）¹⁴。

14. 對婦女來說，土地是滿足生存需求和獲得其他商品與服務，例如融資的關鍵資源。此外，土地對於加強婦女參與家庭決策以及參與鄉村機構非常重要，可以加強她們的決策權和對共有權利與資源的影響力。而且婦女的財產所有權會改善兒童福祉，增加近用性健康與生殖健康服務的機會。減少婦女遭受暴力的

¹⁰ Käkkäläjärvi 等人控訴芬蘭（CCPR/C/124/D/2950/2017）。

¹¹ 經濟社會文化權利委員會，第 20 號一般性意見（2009 年），第 7-8 段。

¹² 關於在近用土地，特別是使用與所有權方面的歧視，例見 E/C.12/GIN/CO/1、E/C.12/CMR/CO/4、E/C.12/MLI/CO/1、E/C.12/NER/CO/1、E/C.12/ZAF/CO/1 和 E/C.12/CAF/CO/1。關於擁有土地的婦女人數極少的問題，例見 E/C.12/ZAF/CO/1。關於剝奪婦女繼承權與財產權的傳統和習慣法律和實踐的問題，例見 E/C.12/BEN/CO/3、E/C.12/CMR/CO/4、E/C.12/ZAF/CO/1、E/C.12/NER/CO/1 和 E/C.12/CAF/CO/1。關於父權觀念與基於刻板印象的態度，例見 E/C.12/NER/CO/1。

¹³ 另見《非洲人權和人民權利憲章關於非洲婦女權利的議定書》，第 15-16、18、19(c)條。

¹⁴ 另見消除對婦女歧視委員會第 34 號一般性建議（2016 年），其中委員會承認鄉村婦女對土地、水等自然資源、種子與森林以及漁場的權利是基本人權，並強調締約國應採取一切必要措施，實現鄉村婦女在土地與自然資源方面的實質性平等（第 56-57 段）。

風險，部分原因是有近用土地權益保障的婦女更容易逃離家庭暴力，更易於尋求保護，可以使婦女的家庭更有保障，增強婦女的自信與自尊及其在決策中的作用，並使婦女獲得更多的社會、家庭與社群支持¹⁵。因此應特別注意，在土地改革或土地再分配時，無論婚姻狀況如何，都應確實遵守婦女與男人平等分得這種再分配土地的權利。由於習慣法在許多國家的土地管理中具有重要地位，國家還應監測與管制習慣法，保護受到長子繼承制的傳統繼承規則影響的婦女與女童的權利。

15. 然而，一些法律與社會習慣例如規定在男人死亡後，土地歸屬其子，而不歸屬其遺孀與女兒¹⁶，即使顯然違反婦女在《公約》規定的權利，卻仍然存在。要確保婦女在與男人平等的基礎上享有《公約》規定的權利，必須消除歧視婦女的傳統土地規定與結構，而這可以透過結合傳統與現代土地治理制度來達成¹⁷。

2. 原住民族

16. 國際法承認原住民族對他們傳統上占有的土地和領域的權利。國際勞工組織 1989 年《原住民族與部落民族公約》(第 169 號)和《聯合國原住民族權利宣言》(第 25-28 條)¹⁸都承認原住民族對其土地與領域的權利¹⁹。這些國際人權法的淵源都規定尊重和保護原住民族與其土地、領域和資源的關係，要求各國劃定他們的土地，保護這些土地不受侵蝕，尊重他們按照內部組織模式管理土地的權利。原住民族與土地的精神聯繫不僅涉及精神儀式，也涉及他們在土地上的每一項活動，如狩獵、捕魚、放牧與採集植物、藥物及食物。因此，締約國應確保原住民族有權保持和加強他們與其土地、領域與資源的精神聯繫，包括他們擁有的、或現在不擁有但過去擁有或使用的水域與海洋。原住民族有權要求對其土地進行劃界，只有在嚴格界定的情形下，並經有關群體事前、自由與知情同意，才可以將他們遷移²⁰。法律與政策應保護原住民族免受國家侵蝕其土地的風險，例如，為發展工業計畫或為農業生產大規模投資²¹。區域人權法院為加強原住民族對其土地與領域的權利做出了貢獻²²。美洲人權法院和非

¹⁵ 國際婦女問題研究中心，*Property Ownership & Inheritance Rights of Women for Social Protection—The South Asia Experience* (Washington, D.C., 2006), pp.12 and 100。另見消除對婦女歧視委員會，第 34 號一般性建議 (2016 年)，第 55-78 段。

¹⁶ 消除對婦女歧視委員會，第 34 號一般性建議 (2016 年)，第 55-78 段。

¹⁷ 非洲聯盟、非洲開發銀行與非洲經濟委員會，《非洲的土地治理框架和準則》(2010 年，阿迪斯阿貝巴)，第 3.1.3 段。

¹⁸ 另見《支持在國家糧食安全範圍內逐步實現適足糧食權的自願準則》，準則 9。

¹⁹ 另見 A/HRC/45/38。

²⁰ 《聯合國原住民族權利宣言》第 10-11、19、28-29 與 32 條提及在影響原住民族的措施問題上取得他們自由、事前與知情同意的必要性。這是對原住民族共有權利的一項保障。見 A/HRC/39/62。

²¹ 《聯合國原住民族權利宣言》，第 28 與 32 條。

²² 美洲人權法院，*Mayagna (Sumo) Awas Tingni* 社群控訴尼加拉瓜，第 151 與 164 段。關於美洲機構在這一領域的判例法討論，見 Fergus MacKay, “From ‘sacred commitment’ to justiciable norms: indigenous peoples’ rights in the Inter-American system,” in *Casting the Net Wider: Human Rights*,

洲人權與民族權利委員會都認為，在未經原住民族自由與事前同意非自願喪失占有土地的原住民族在依法轉讓給第三人後，「有權要求返還土地或獲得同等面積和品質的其他土地」²³。

17. 在區域人權法院最近的判例法中，適用於原住民族的一些涉及土地的權利已經擴展到與祖傳土地保持著類似關係的一些傳統社群，以社群而不是個人為中心²⁴。

3. 農民與在鄉村地區其他工作者

18. 近用土地對於實現全世界農民與鄉村地區其他工作者的權利特別重要²⁵。對農民來說，近用土地與其他生產資源對於實現《公約》規定的大多數權利是如此重要，因而意指對他們有土地權。《聯合國農民與在鄉村地區其他工作者權利宣言》第 5 條與第 17 條承認農民以及農業工人、牧民與漁民等鄉村地區其他工作者的這項土地權。這項權利可以單獨或共用行使。它包括有權近用、持續使用和管理土地以實現適當的生活水準，有權享有一個安全、和平與尊嚴生活的場所，有權發展自己的文化²⁶。各國應採取措施，支持農民以永續的方式使用土地，保持土壤肥沃及其生產資源，確保生產方式不會危害到他人近用乾淨水與保持生物多樣性等方面的環境。
19. 如果原住民族或農民之間出現土地糾紛，國家應提供適當解決糾紛的機制，盡一切努力滿足兩個團體的土地權²⁷。這兩個團體在很大程度上都依賴近用公用地或共有所有權。尊重原住民族的自決權及其習慣上的土地權益制度，就必須承認他們對土地、領域與資源的共有所有權²⁸。還有其他團體，包括農民、牧民與漁民等，對他們而言，近用公用地或公有地收集木柴、取水或藥用植物或狩獵或捕魚是必要的。習慣形式的財產可以為依賴公用地的人提供保障，對他們而言，制式的財產權通常並不是合適的解決方案。然而，一些試圖透過所有權計畫與封閉公有地將習慣上所有權利制式化，卻由於考慮不周，反而可能會使這些人無法近用他們賴以生存的資源，影響到他們的糧食權、水權與《公約》

Development and New Duty-Bearers, Margot E. Salomon, Arne Tostensen and Wouter Vandenhole, eds. (Antwerp, Intersentia, 2007)。另見非洲人權與民族權利法院，非洲人權與民族權利委員會控訴肯亞共和國，第 006/2012 號申訴，2017 年 5 月 26 日的判決。

²³ 美洲人權法院，Sawhoyamaxa 原住民族社群控訴巴拉圭，2006 年 3 月 29 日的判決，第 128 段；非洲人權與民族權利委員會，Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) 控訴肯亞，第 209 段。消除種族歧視委員會在第 23 號一般性建議（1997 年）中也強調說，賠償「應盡可能採取土地和領域的方式」（第 5 段）。

²⁴ 美洲人權法院，Moiwana 社群控訴蘇利南，2005 年 6 月 15 日的判決，第 132-133 段；Saramaka 族控訴蘇利南，2007 年 11 月 28 日的判決，第 86 段。

²⁵ 關於土地對農民的公民與政治權利重要性的例子，見 Portillo Cáceres 等人控訴巴拉圭（CCPR/C/126/D/2751/2016）。

²⁶ 人權理事會第 39/12 號決議，附件，第十七條第 1 款。

²⁷ 關於協調農民與原住民族的土地權的必要性，見美洲人權法院，Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) Association 控訴阿根廷，2020 年 2 月 6 日的判決。

²⁸ A/HRC/45/38。另見 Kakkäljärvi 等人控訴芬蘭（CCPR/C/124/D/2950/2017）。

所載的其他權利。因此，國家有義務保障合法的土地使用者不受歧視與有保障地近用土地，包括那些依賴共有地或公用地的人。

(二) 參與、協商與透明

20. 參與、協商與透明是履行《公約》義務、包括有關土地義務的關鍵原則。個人與社群應被適當告知，並允許有意義地參與可能影響他們在與土地有關情況下享有《公約》規定權利的決策過程，而不會遭到報復²⁹。參與決策的所有各方平等近用充分與透明的資訊是基於人權參與決策的關鍵。締約國應制定相關法律、政策與程序，以確保在涉及土地的決策上做到透明、參與與協商，包括土地登記、土地管理與土地轉讓，以及從土地驅離之前的決策。決策過程應透明，以相關的語言有條理整理，對所有相關人員不設障礙並提供合理調整。
21. 決策過程應廣泛公佈，並包含允許查閱所有相關文件的程序。在做出任何可能影響他們《公約》權利的決定之前，應先聯繫受影響的人。關於原住民族的國際法律標準是自由、事前與知情同意³⁰，這必須是一個對話與談判過程，以取得同意為目標。原住民族不僅應參與決策過程，還應能夠積極影響決策結果。正如《聯合國原住民族權利宣言》第 10 條所述，遷移需要徵得同意。只有在參與權的使用不會招致任何形式報復的情況下，參與權才有意義。

(三) 締約國的具體義務

1. 尊重義務

22. 尊重義務要求締約國不直接或間接干預《公約》所載與土地有關的權利，包括近用、利用與支配土地。尊重義務意味著不做下述任何事情：(1) 干預土地使用者的合法使用權³¹，尤其是將居民從他們賴以為生的土地上驅離出去；(2) 強制驅離，並以毀壞財產作為懲罰措施；(3) 在土地登記與土地管理中實施任何歧視行為，包括基於婚姻狀況、法律能力或近用經濟資源進行歧視；或(4) 在所有權管理與所有權轉讓上出現各種貪腐行為。尊重義務還包括尊重所有正當使用人既有的土地近用權，尊重相關社群根據內部組織模式管理其土地的決定。
23. 國家應向所有人提供合理程度的使用保障，確保不受強迫驅離的法律保護。更廣泛而言，《公約》規定各國有義務不干預土地使用者的合法使用權，特別是不將居住者從他們賴以為生的土地上驅離出去。強迫驅離顯然不符合《公約》

²⁹ 經濟社會文化權利委員會，第 16 號一般性意見（2005 年），第 37 段；第 21 號一般性意見（2009 年）第 16 (c) 段。另見非洲人權與民族權利委員會，《在採礦業、人權與環境問題上根據〈非洲憲章〉第 21 條與第 24 條進行國家報告的準則和原則》（尼阿美，2017 年），第 26-27 頁；《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責任治理自願準則》，第 3B (6) 段。

³⁰ 《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責任治理自願準則》，第 9.9 段。

³¹ 2012 年，在《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責任治理自願準則》的談判中發展出了「合法使用權人」的用語，以釐清一個事實，即合法使用權人不僅包括那些正式土地所有權人，而且包括那些擁有可能不為法律所承認的習慣、共有或傳統使用權人。

的規定³²。有關當局應確保驅離是合乎法律，而所依的法律應符合《公約》與遵守《公約》，而且驅離還應符合驅離的正當目的與對被驅離者的後果之間具備合理性與符合比例性的一般原則³³。這項義務產生於對締約國根據《公約》第二條第一項與第十一條一併解讀，並依照第四條的規定所承擔的義務的解釋，第四條規定了允許對《公約》所載權利的享受作出限制的條件。首先，限制須由法律確定。其次，限制應增進民主社會的普遍福祉或「公共目的」。第三，限制應滿足所述的正當目的。第四，這種限制是必要的，即它是實現正當目的的限制性最小的措施。最後，限制在增進普遍福祉方面的利益應超過限制享受權利的影響³⁴。締約國應在法律中明確界定各項公共目的的概念，以便能夠進行司法審查。締約國應制定與實施國內法律，明文禁止強迫驅離，並確立架構，使驅離與再安置程序能夠依照國際人權法與標準執行³⁵。

24. 如果人們已被遷移並給予替代住處，替代住房要安全並提供使用權保障，使人們能夠近用公共服務，包括教育、醫療照護、社群參與與謀生機會³⁶。鑒於社群在支持與維持鄰里聯繫和提供生計支持方面的重要作用，應竭盡全力不要拆散社群。在執行任何驅離或變更土地用途從而可能導致剝奪個人近用其生產資源之前，締約國應確保與受影響人協商，探討所有可行的選項，以避免訴諸驅離做法，至少應儘量降低訴諸驅離的必要性³⁷。在所有情況下，都應向受因驅離受影響的人提供有效的法律救濟或程序。
25. 於國家擁有或支配土地的情形，國家應確保個人與社群的合法土地使用權，即使是屬於習慣上的土地權益制度都能得到承認與尊重。土地的共有使用與管理制度，無論是傳統制度、合作社或是其他的共同管理形式，都應得到確認、承認與登記。向無地農民授予公有土地使用權的政策應依照人權義務遵循廣泛的社會和環境目標。在重新分配使用權時，傳統上已使用土地的當地社群應得到優先考慮。

2. 保護義務

26. 保護義務要求締約國採取措施，防止任何個人或實體干預《公約》規定與土地有關的權利，包括近用、利用與支配土地的權利。締約國應保護近用土地的權利，確保任何人不被強迫驅離，近用土地的權利也不會在其他方面受到第三人的侵犯。締約國也應確保合法使用權在其權利移轉的所有相關過程都受到保護，包括因投資、土地整合政策或其他與土地有關的再調整與再分配措施的所

³² 經濟社會文化權利委員會，第 7 號一般性意見（1997 年），第 1 段。

³³ Ben Djazia 等人控訴西班牙（E/C.12/61/D/5/2015），第 13.4 段。

³⁴ Gómez-Limón Pardo 控訴西班牙（E/C.12/67/D/52/2018），第 9.4 段。

³⁵ 可進一步參閱《關於出於發展目的的驅離與迫遷問題的基本原則與準則》。

³⁶ 見經濟社會文化權利委員會，第 4 號一般性意見（1991 年）。

³⁷ A/HRC/13/33/Add.2，附件，原則 2；非洲人權與民族權利委員會，《關於落實〈非洲人權與民族權利憲章〉中的經濟、社會和文化權利的原則和準則》（2012 年），第 51-55 和 77-79 段。

有自願或非自願交易。

27. 無論實行何種類型的土地權益制度，締約國都應採取措施，確保所有人在與土地的關係上享有合理程度的保障，並保護合法使用權人免遭驅離、非法剝奪土地、侵占、騷擾與其他威脅。此外，締約國應立即採取措施，透過與有關個人與群體誠意協商，以賦予目前缺乏此種保護的個人與家庭使用權的法律保障³⁸。締約國還應承認並保護使用權的公用面向，特別是對原住民族、農民以及與其傳統土地有著物質和精神聯繫的其他傳統社群而言，這種物質和精神聯繫對他們的生存、福祉與充分發展是不可或缺的。這包括近用、利用與支配他們傳統上擁有、占有或以其他方式使用或取得的土地、領域與資源的共有權利³⁹。因此，法律架構應避免土地所有權與土地權益制度中的特權日益集中，包括源自國際協定要求改變法律架構的情形⁴⁰。
28. 締約國應制定法律與政策以保證基於土地的投資要以負責任方式進行。這就要確保所有受影響當事人的儘早參與以及轉讓過程的公平管制。在所有涉及土地的投資中，受影響的個人或群體應能夠近用申訴機制，使他們能夠在投資開始之前對地方政府、投資委員會或其他相關當事人的決定提出異議，直至獲得公平的補償。應進行人權影響評估，以確定潛在的損害與減輕損害的選項。法律應規定可執行的負責任投資者和負責任投資原則。負責任投資應尊重合法使用權，不得損害人權和合法的政策目標，如糧食安全與自然資源的永續利用。締約國應提供關於允許交易的使用權規模、範圍與性質的透明規則，並應根據本國國情界定何為大規模使用權交易⁴¹。
29. 締約國應制定保障措施與政策，保護合法使用權免於受到大規模土地權益交易所生的風險。大規模土地投資會有侵犯《公約》權利的風險，因為這種投資往往影響許多小持有人，他們的非正規土地使用權常常得不到承認⁴²。此類保障措施可包括對允許的土地交易設定上限，並要求超過一定程度的轉讓應由最高層級政府或國會批准。國家應考慮推廣各種不會導致大規模迫遷的生產與投資模式，包括鼓勵與當地使用權持有人建立夥伴關係的模式。
30. 保護義務意指負有積極義務採取立法與其他措施為企業實體和私人投資者等非國家行為者規定明確的標準，特別是涉及國內外大規模土地收購與租賃的

³⁸ 經濟社會文化權利委員會，第 4 號一般性意見（1991 年），第 8（a）段。

³⁹ 經濟社會文化權利委員會，第 21 號一般性意見（2009 年），第 36 段。另見美洲人權法院，Xákmok Kásek 原住民族群控訴巴拉圭，2010 年 8 月 24 日的判決，第 86 段；Sawhoyamaya 原住民族群控訴巴拉圭，第 118 段；非洲人權與民族權利委員會，Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) 控訴肯亞，第 252-268 段；非洲人權與民族權利法院，非洲人權與民族權利委員會控訴肯亞共和國，第 195-201 段。

⁴⁰ 非洲人權與民族權利委員會，《在採礦業、人權與環境問題上根據〈非洲憲章〉第 21 條與第 24 條進行國家報告的準則和原則》，第 25 頁，第 18 段。

⁴¹ 非洲聯盟、非洲開發銀行與非洲經濟委員會，《非洲關於大規模土地投資的指導原則》（2014 年，阿迪斯阿貝巴）。

⁴² 同上，第 2 章。

情況⁴³。締約國應採取一個法律架構，要求企業實體執行人權盡職調查⁴⁴以查明、防止與降低其決策和營運對《公約》所載權利造成負面影響。

31. 近年來已開始鼓勵土地私有改革以保護土地使用者免於遭受國家驅離與私人主體侵蝕，特別是大地主與投資者。此一過程有時稱為「體制化」，包括劃定每位土地使用者實際占有與使用（以及在習慣法下普遍得到承認）的土地，越來越多地使用數位技術，以及賦予權狀以保護土地不被徵收，同時使土地使用者能夠出售土地。土地私有改革的影響很複雜。明確財產權的目的是提供使用權保障，使非正規住區的居民被承認為所有者，保護小農不被驅離其土地。這樣做的理由還包括需要建立土地權利市場，得以更順暢地轉讓財產權，並降低這些市場的交易成本。這兩個目標可能相互衝突，因為財產權商品化可能產生排除並加劇使用權無保障的問題。因此，國家應通過法律和政策保障改革計畫的實施不只是為了支持土地出售與土地權益的商品化。如果無此等法律或規定，對既已存在的、習慣形式的使用權可能會導致更多的衝突而不是更明確，還可能導致保障減少而不是受到強化，對《公約》規定的各項權利，尤其是適當生活水準權，產生負面影響。國家應確保任何私有改革過程涉及確定土地紛爭的請求，保障最有可能受到邊緣化與歧視危險者的權利，同時解決歷史上的不義問題。

3. 履行義務

32. 履行義務要求國家採取立法、行政、預算與其他措施，建立有效救濟，以便使《公約》規定的與土地有關的權利得到充分享有，包括近用、利用與支配土地。締約國應為依賴土地實現經濟、社會與文化權利的人促進安全、公平與永續地近用、利用與支配土地。這對於沒有土地或生活貧困者尤其重要，特別是婦女和被邊緣化的人⁴⁵。
33. 土地登記與土地管理不得有任何歧視，包括基於婚姻狀況變更、缺乏法律能力與無法近用經濟資源的歧視。對於個人使用權的承認與分配應制度化處理，不得基於性別、家庭與社群為歧視，並確保生活貧困者與處境不利及邊緣化個人與團體有充分的機會對於他們目前的使用權得到法律承認。締約國應確認所有既有的使用權與權利持有人，而不僅僅是有書面登記的權利與權利持有人。締約國應透過公開規則，建立合法的土地使用權的定義，並符合《公約》所有相關條款以及《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責任治理自願準則》所包含的定義。
34. 土地管理應基於可近用與無歧視性的服務，由可負責的機構實施，其行動應受司法機關審查。此等服務應是可近用的，並應及時有效地提供。處境不利及邊

⁴³ 非洲人權與民族權利委員會，Social and Economic Rights Action Centre and the Center for Economic and Social Rights 控訴奈及利亞案的決定，第三十屆常會，2001年10月13日至27日。

⁴⁴ 非洲聯盟、非洲開發銀行與非洲經濟委員會，《非洲關於大規模土地投資的指導原則》。

⁴⁵ 非洲人權與民族權利委員會，《在採礦業、人權與環境問題上根據〈非洲憲章〉第21條與第24條進行國家報告的準則和原則》，第12-13頁，第III(g)-(h)節。

緣化個人與團體在使用這些服務時應得到支持，他們近用司法的機會應得到保障。此支持應涵蓋法律協助，包括可負擔的法律扶助，特別是對生活於非常偏遠地區的人。締約國應透過制定與執行反貪腐措施，尤其是處理利益衝突的情況，以防止使用權管理和使用權轉讓方面的貪腐。

35. 締約國還應承認，對於採取習慣上的土地權益制度的社群，土地具有的社會、文化、精神、經濟、環境與政治價值，並應尊重既有的土地自治方式。共有使用權體制下的傳統制度應確保包括婦女與年青人在內的所有成員能有意義地參與有關使用權分配的決定。確保近用自然資源不能僅限於保護原住民族的土地與領域。還有其他依賴公用地，或者說全球公共財的團體。漁民需要近用漁場，但強化個人財產權就可能導致他們近用海洋或河流的土地被隔離。在撒哈拉以南非洲，牧民也是一個特別重要的團體，全世界 1.2 億牧民或農牧民中幾乎有一半居住在撒哈拉以南非洲。此外，在整個發展中世界，許多農民與鄉村家庭仍然依靠拾柴做飯與取暖，並依靠共有水井或水源取水。財產權體制化與建立土地登記不應使上述任何一個團體的情況變差，因為切斷他們賴以生存的資源會威脅他們的生計。
36. 農地改革是履行《公約》所載涉及土地權利的一項重要措施⁴⁶。透過農地改革實現更公平的土地分配對於減少貧困有重大影響⁴⁷，並有助於社會包容與增強經濟能力⁴⁸。農地改革能夠改善糧食安全，因為它改進了糧食的可得性與可負擔性，為對抗外部衝擊提供了緩衝⁴⁹。土地分配計畫還應支持小型家庭農場，這些農場往往以更具永續性的方式使用土地，而且由於勞力密集有助於鄉村發展。然而，土地再分配計畫應確保受益者得到適當的支援，以提高他們有成效使用土地與採取永續農作方法的能力，從而保持土地的生產力。支援家庭農民經濟成功的政策選項應包括近用融資的教育，協助利用市場行銷機會與共用機器。制定政策應使獲益者能夠從他們獲得的土地中受益，避免產生出售土地來滿足最低需求的誘因。土地再分配和農地改革應特別關注年輕人、婦女、面臨種族與血統身分的歧視的社群以及其他屬於邊緣化團體近用土地的機會，並應尊重與保護共有和習慣上的土地權益。
37. 國家應使用最大限度地可用資源，逐步實現《公約》中有關近用生產資源的權利，特別是幫助個人與團體達到適當的生活水準。《公約》第十一條第二項第

⁴⁶ 關於農地改革的重要性，見 2006 年《糧農組織在巴西阿雷格里港舉行的農地改革和農村發展國際會議通過的最後宣言》(ICARRD 2006/3)，成員國在宣言中同意「主要在社會差距、貧困與糧食不安全問題較大的地區進行適當的農地改革，作為擴大人們永續近用與支配土地和相關資源方法」原則。

⁴⁷ M.R. El-Ghonemy, “Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century”, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2(2003); and Veronika Penciakova, “Market-led agrarian reform: a beneficiary perspective of *Cédula da Terra*”, Working Paper Series No. 10–100 (London, London School of Economics and Political Science, 2010).

⁴⁸ Julian Quan, “Land access in the 21st century: issues, trends, linkages and policy options”, *Livelihood Support Programme Working Paper No. 24* (Rome, FAO, 2006).

⁴⁹ M.R. Carter, “Designing land and property rights reform for poverty alleviation and food security”, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2 (2003).

一款規定，締約國有義務藉由發展或改革農地制度以使天然資源達到得最有效的開發與利用的方法，以改進糧食生產、保存及分配的方法。這意味著國家有責任支持農地改革計畫以確保能適當近用土地，特別是為了依賴近用土地以維生的小農⁵⁰。政策與法律應透過參與的過程制定並輔以適當的、性別敏感的支持措施，做成永續的農地改革。此類政策與法律應包括防制改革後土地重新集中的適當保障措施，如土地上限的法律規定與共有的和習慣上的土地權益之法律保障。

38. 締約國應進行長期區域規劃，以保持土地的環境功能。締約國應優先考慮與支持土地的使用以人權為基礎的方法為保護、生物多樣性與土地與其他自然資源的永續使用⁵¹。締約國還應藉由承認、保護與推廣對土地的傳統使用，採取政策和措施強化人們基於自然資源的生計與對土地的長期保護，特別是，推動對自然資源的永續使用。這包括採取具體措施支持社群與人民防止、降低與適應全球暖化的後果。國家應為生物和其他自然的承载力與循環的再生創造條件，並與當地社群、投資者與其他方面合作，確保為農業與其他目的使用土地時尊重環境，不會加速土壤惡化和水資源枯竭⁵²。
39. 締約國應制定法律與政策，以便藉由參與、性別敏感的過程承認非正規的使用權，同時特別關注佃農、農民與其他小規模糧食生產者。

(四) 域外義務

40. 域外義務對於履行《公約》規定的關於近用、利用與支配土地的義務具有特別重要的意義。土地轉讓往往由國際實體資助或促成，包括如開發銀行等公共投資者，它們資助需要土地的開發計畫如水壩或再生能源園區，或由私人投資者資助或促成。委員會在審查締約國報告時發現，報告中越來越多提及由於國際投資談判、協定和做法對個人、團體、農民與原住民族近用生產資源的負面影響，包括國家機構與外國私人投資者採取公私夥伴關係形式的投資。

1. 域外尊重義務

41. 域外尊重義務要求締約國避免採取直接或間接干涉在本國領域外涉及土地情況下享有《公約》所規定權利的行動。這一義務還要求各國採取具體措施，防止其國內和國際政策與行動，如貿易、投資、能源、農業、發展和氣候變遷減緩政策等，直接或間接干涉人權的享有⁵³。這適用於由發展機構實施或由開發銀行資助的所有形式的計畫。世界銀行與其他國際開發銀行制定的保障措施

⁵⁰ 研究指出，生產單位規模與每公頃產量之間存在反比關係。例見 Robert Eastwood, Michael Lipton and Andrew Newell, "Farm size", in *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 4, Prabhu L. Pingali and Robert E. Evenson, eds. (Amsterdam, Elsevier, 2010).

⁵¹ 《支持在國家糧食安全範圍內逐步實現適足糧食權的自願準則》，準則 8B。

⁵² A/HRC/13/33/Add.2, 附件，原則 6。

⁵³ 見 E/C.12/BEL/CO/4、E/C.12/AUT/CO/4、E/C.12/NOR/CO/5；消除對婦女歧視委員會，第 34 號一般性建議（2006 年），第 13 段；A/56/10 和 A/56/10/Corr.1，第 155-168 頁（關於第 16-18 條）；《貿易和投資協定對人權的影響評估指導原則》。

是對這一義務的一種承認，特別是有關土地投資方面⁵⁴。在 2007-2008 年世界糧食危機之後，全球大型土地投資的數量有所增加，對於靠土地為生或使用土地的人造成了各種問題，包括在沒有適當補償下強迫或非自願驅離。為了減少或防止這種情況，制定了《支持在國家糧食安全範圍內逐步實現適足糧食權的自願準則》。還更新了國際金融公司的績效標準與相應的世界銀行保障措施。此外，屬於世界銀行、國際農業發展基金與區域開發銀行等國際金融機構成員的締約國應採取步驟，確保本國的貸款政策與其他做法不損害享有《公約》所載的涉及土地的權利。

2. 域外保護義務

42. 域外保護義務要求締約國建立必要的管制機制，以確保包括跨國公司在內的企業實體以及締約國能夠監管的其他非國家行為者不損害在其他國家涉及土地的情況下享有《公約》規定的權利。因此，締約國應採取必要步驟，在自身能夠發揮影響力的情況下，防止非國家行為者在國外與土地有關的情況下侵犯人權，同時不侵犯地主國主權或減少地主國義務⁵⁵。
43. 對於土地收購與其他影響享有近用包括土地等生產資源的商業行為，締約國應確保設在他國並投資海外農場的投資者不剝奪個人或社群近用土地或他們賴以為生的土地相關資源。這可能意味著對投資者規定盡職調查義務，以確保他們不以違反國際規範和準則的方式取得或租賃土地⁵⁶。
44. 締約國在推動或執行涉及土地的海外投資時，包括透過部分或全部國有或國家控股公司，包括主權基金、公共退休基金與公私夥伴關係等進行投資時⁵⁷，應確保這些投資不會減低其他國家遵守《公約》義務的能力。締約國在進行此類投資之前應進行人權影響評估，並應定期評估與作出修訂。進行這種評估時應有公眾的實質性參與，評估結果應予以公布，並應傳播預防、停止與救濟任何違反或侵害人權行為的措施⁵⁸。
45. 締約國應確保，在包括但不限於貿易、投資、金融、發展合作與氣候變遷等各領域的國際協定的擬訂、締結、解釋和執行要符合《公約》規定的義務，並且不對在其他國家近用生產資源產生不利影響⁵⁹。

⁵⁴ Michael Windfuhr, *Safeguarding Human Rights in Land Related Investments: Comparison of the Voluntary Guidelines Land with the IFC Performance Standards and the World Bank Environmental and Social Safeguard Framework* (Berlin, German Institute for Human Rights, 2017).

⁵⁵ E/C.12/2011/1, 第 5-6 段。

⁵⁶ 經濟社會文化權利委員會，第 24 號一般性意見（2017 年），第 33 段。

⁵⁷ 《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》，第 12.15 段。

⁵⁸ 見 E/C.12/NOR/CO/5；A/HRC/13/33/Add.2；人權事務委員會，第 34 號一般性意見（2011 年），第 18-19 段；歐洲人權法院，Társaság a Szabadságjogokért 控訴匈牙利，第 37374/05 號申訴，2009 年 4 月 14 日的判決，第 26 與 35 段。

⁵⁹ 經濟社會文化權利委員會，第 3 號一般性意見（1990 年），第 2 段；第 15 號一般性意見（2002 年），第 35 段；第 22 號一般性意見（2016 年），第 31 段；第 24 號一般性意見（2017 年），第 12-13 段；/C.12/CAN/CO/6；消除對婦女歧視委員會，第 34 號一般性建議（2016 年）；歐洲人權法院，Bosphorus

3. 域外履行義務

46. 各國應根據《公約》第二條第一項，透過國際援助與合作，採取步驟，逐步達到充分實現《公約》規定的與土地有關的權利，並使領域以外的人民與社群受益。支援應包括技術合作，特別用於土地管理、知識共享與協助制定國家土地使用權政策的財政協助與制度性的能力建設，以及相關技術的轉讓。
47. 國際合作與援助應著重支持確保那些合法使用權未被承認者近用土地權益的國家政策。政策應避免導致土地所有權集中或土地商品化，而應力求改善處境不利及邊緣化個人與團體的近用，增加他們的使用權保障。應制定充分的保障政策，受國際合作與援助措施影響的個人與團體應能近用獨立的申訴機制。國際合作與援助可以促進為確保土地政策可以永續的努力，而且成為或將來成為官方土地使用規劃與國家更大空間規劃的一個組成部分。

四、在與土地有關的背景下實施《公約》所載權利涉及的具體問題

(一) 國內武裝衝突與衝突後局勢

48. 國內武裝衝突、土地與享有《公約》所載權利之間是相關聯的。有時，土地紛爭，特別是那些來自與殖民或種族隔離制度有關的土地權益在結構上不平等分配的紛爭，會是衝突的一個根源或導火線。在其他情況下，衝突可能導致強制迫遷、土地剝奪與喪失土地，特別是對如農民、原住民族、少數族群與婦女等處於脆弱情況的人群。值得注意的是，解決土地糾紛與衝突可能是建立韌性與維持和平的一個關鍵⁶⁰。因此，國家應盡一切努力防止在國內武裝衝突中出現土地喪失。如果確實發生土地喪失，國家有義務制定回復原狀計畫，保障所有境內流離失所者有權回復他們被恣意或非法剝奪的任何土地⁶¹。國家還應解決所有可能引發武裝衝突死灰復燃的土地紛爭。
49. 避免武裝衝突期間喪失土地的預防措施至少應包括以下內容：(1) 建立保護處於脆弱情況人們土地權益的機制；(2) 在協調人道救援與履行國際人道法時採取措施防止土地喪失；(3) 將所有可能被喪失的地產納入資訊系統，不僅是為了防止喪失，也是為了便利未來返還土地；(4) 可能情況下在境內迫遷與喪失土地風險高的地區凍結土地市場。所有此類預防措施不僅應保護財產，還應保護所有形式的土地權益，包括習慣上的使用權，因為那些喪失土地風險較高的人可能不是正規土地所有人。
50. 土地返還計畫應包括保障難民與境內流離失所者有權在安全和有尊嚴下自願

Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi 控訴愛爾蘭，第 45036/98 號申訴，2005 年 6 月 30 日的判決，第 154 段；美洲人權法院，Sawhoyamaxa 原住民族群控訴巴拉圭，第 140 段。

⁶⁰ 見 2019 年 3 月發布的秘書長的指導說明：「聯合國與土地和衝突」。

⁶¹ 見保護與促進人權小組委員會核可的《返還難民和流離失所者住房和財產的原則》(E/CN.4/Sub.2/2005/17)。

返回以前的土地或習慣居住地的措施。如果回復原狀不可能，國家應建立適當的補償機制⁶²。國家應建立與支持公平、及時、獨立、透明與不歧視的程序、機構和機制，以評估與執行所有土地返還訴求。這些程序、機構和機制不僅應涵蓋財產權，還應涵蓋所有形式的土地權益，尤其是當它們與享有《公約》規定的權利相關聯時。應特別注意妥善處理「第二占有者(secondary occupants)」問題，他們大多是善意的購買者，是在合法使用者因武裝衝突逃離後占有土地的處境不利人口。特別是，第二占有者應受正當程序保障；如果驅離是必要時，應在真實協商下實施，必要時，國家應向他們提供替代住處與社會服務，以保障他們享有適當的生活水準。

51. 在許多衝突後局勢中，土地返還計畫即使成功，也可能不足以防止新的衝突和保障難民與境內流離失所者《公約》規定的權利，因為這些人在衝突前往往生活於貧困中，被排除享有土地權。在這種情況下，只靠返還土地或補償是不夠的，因為這無法使難民與境內流離失所者擺脫貧困，也不會降低土地權益中的社會與性別不平等。在這種情況下，對境內迫遷或暴力受害者的補償不應僅限於返還，而應當是變革式的補償⁶³，意即包含減少不平等與改善這些人生活水準的政策與措施。應採取具體措施改善土地權益上的性別平等，例如，在授予土地權時優先考慮婦女。此外，國家應努力確保土地返還計畫中包括鄉村改革政策，並含有給受益者的技術、金融與教育支持。

(二) 貪腐

52. 土地管理是貪腐最普遍的領域之一。在土地劃界與實施土地改革計畫；規劃土地使用計畫與將土地劃為「利用不足」或「閒置」、為「公共目的」使用或以「土地徵收」條款為由徵收土地；由政府出售或出租土地予投資者時，都會發生貪腐產生負面影響。
53. 國家應建立適當的問責機制，防止在所有相關土地政策上出現貪腐，並應努力防止各種形式、各個層級與各種環境下的貪腐⁶⁴。國家應定期審查與監測政策、法律和組織架構，以維持它們的效果。執行機構與司法當局應與民間團體、用戶代表和廣大公眾接觸，以改進服務，並透過透明的過程與決策努力防止貪腐⁶⁵。國家尤其應透過諮商、參與與尊重法治以及透明與問責原則來做到這一點⁶⁶。

⁶² 同上。

⁶³ Rodrigo Uprimny Yepes, “Transformative reparations of massive gross human rights violations: between corrective and distributive justice”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 27, No. 4 (2009).

⁶⁴ 《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》，第 3.1 (5) 段。

⁶⁵ 同上，第 5.8 段。

⁶⁶ 《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》中包含了針對土地治理各項內容的具體建議，如土地權登記、土地估價與通過土地規劃方案。同樣，《農業與糧食系統負責任投資原則》提到需要尊重「法律的控制與適用，免於貪腐」(原則 9)，並提到與實施此等原則有關的《聯合國反貪腐公約》。

(三) 人權捍衛者

54. 在土地紛爭中，人權捍衛者的處境尤其困難⁶⁷。委員會經常收到那些為尋求保護自己及他人在《公約》中的權利，特別是在開採與發展計畫的情況下，遭受威脅與攻擊的報告，通常是以騷擾、定罪、誹謗與殺害的形式⁶⁸。在環繞土地的背景中，許多人權捍衛者也是土地的環境功能與土地的永續使用的捍衛者，以作為未來尊重人權的先決條件。根據《關於個人、群體和社會機構在促進和保護普世公認的人權和基本自由有關權力和責任宣言》，國家應採取一切必要措施，尊重人權捍衛者及其工作，包括與土地問題有關的工作，避免對他們施以刑事處罰或制定新的刑事罪行來阻礙他們的工作。
55. 為保障人權捍衛者有關土地的工作，國家應依國內環境採取一些具體措施。而以下措施特別重要：(1) 由政府最高層公開承認人權捍衛者工作的重要性與正當性，承諾絕不容忍對他們的暴力或威脅；(2) 廢除任何旨在處罰或妨礙人權捍衛者工作的國內法律或措施；(3) 加強負責保障人權捍衛者工作的國家機構；(4) 調查與懲罰針對人權捍衛者的任何形式的暴力或威脅；(5) 與潛在受益者協商，採取與實施資源充足並內建協調機制的計畫，以確保在必要時能提供人權捍衛者有危險時有適當的保護措施⁶⁹。

(四) 氣候變遷

56. 在許多國家，氣候變遷對近用土地的影響非常嚴重，影響到使用權。在沿海地區，海平面上升影響到居住、農業與漁場的近用。氣候變遷也加劇了土地退化與沙漠化。氣溫上升、降雨模式改變以及乾旱與洪水等極端氣候事件日益頻繁，越來越影響到土地的近用⁷⁰。各國應在國際層面開展合作，遵守減碳義務以及各自在履行《巴黎協定》情況下做出的承諾。正如委員會以前所強調的，國家在人權法下也有這些義務⁷¹。此外，國家應避免採取透過大規模重新造林或保護現有森林來做固碳以減緩氣候變遷的政策，這種政策會導致不同形式的土地掠奪，特別是當它們影響到處於脆弱情況下人口的土地與領域，如農民或原住民族。減緩政策應透過逐步淘汰化石燃料生產與使用，以達到排放量的絕對減少。
57. 各國有義務在國家層級制定氣候變遷適應政策，考慮到氣候變遷引起的所有形式的土地利用的變化，登記所有受影響的人，並使用最大限度可用資源處理

⁶⁷ 見人權理事會關於保護處理經濟、社會及文化權利的人權捍衛者，不論是個人、團體或是民間機構的第 31/32 號決議；《關於個人、群體和社會機構在促進和保護普世公認的人權和基本自由有關權力和責任宣言》。

⁶⁸ 例見 E/C.12/VNM/CO/2-4，第 11 段；E/C.12/1/Add.44，第 19 段；E/C.12/IND/CO/5，第 12 和 50 段；E/C.12/PHIL/CO/4，第 15 段；E/C.12/COD/CO/4，第 12 段；E/C.12/LKA/CO/2-4，第 10 段；E/C.12/IDN/CO/1，第 28 段。

⁶⁹ E/C.12/2016/2，第 8 段。

⁷⁰ 見政府間氣候變遷專門委員會，「氣候變遷與土地：決策者摘要」（2019 年）。

⁷¹ 見 HRI/2019/1。

氣候變遷的影響，特別是對處境不利團體的影響。

58. 氣候變遷影響所有國家，包括那些促成氣候變遷最少的國家。因此，歷史上對造成氣候變遷最大的國家與目前為氣候變遷主要促成者的國家應幫助受氣候變遷影響最大但應對最無能力應付氣候變遷影響的國家，包括支援與資助與土地有關的調適措施。減緩與調適氣候變遷措施的合作機制應規定與實施一套強而有力的環境和社會保障措施，以確保任何計畫都不會對人權與環境產生負面影響，並保障受計畫影響者近用資訊並有意義的協商。合作機制還應尊重原住民族自由、事前與知情同意原則⁷²。

五、實施和救濟

59. 國家應確保個人與團體能夠接收和傳遞《公約》中有關土地權利享有的資訊。國家應定期監測土地權益制度以及所有影響在土地相關架構下實現《公約》所載權利的政策、法律與措施的實施情況。監測過程應依據當地社群與其他方面收集的質性和分類量化資料，應為包容和參與的，並特別關注處境不利及邊緣化個人與團體。在鄉村社群實行共有與習慣上的土地權益國家，監測應包括參與性機制，以監測具體政策對生活於相關社群居民近用土地的影響。
60. 締約國應確保建立行政與司法制度，有效執行與土地有關的政策與法律架構，並確保行政與司法當局按照《公約》規定的國家義務行事。這包括採取措施向所有權利持有人提供無歧視性、及時與可近用的服務，以保護使用權，並促進與便利享有這些權利，包括在偏遠鄉村地區⁷³。近用司法是關鍵：締約國應保障，即使偏遠地區也可以使用與可負擔地近用司法，特別是對處境不利及邊緣化個人與團體。司法救濟還應針對鄉村地區的情況，配合權利被侵害的受害人的需要，使他們能夠近用所有相關資訊與適當的補償和賠償，包括適當情況下返還土地，讓難民與境內流離失所者返回家園。正如《聯合國原住民族權利宣言》第 28 條所強調的，對原住民族而言，返還土地通常是首要救濟方式⁷⁴。近用司法應包括近用處理受商業行為影響的程序，不僅是在商業行為所在地的國家，也及於造成權利被侵害的發生地⁷⁵。
61. 締約國應培養行政與司法當局的能力，透過公正、有權能的司法與行政機構確保近用及時、可負擔且有效的方法來解決使用權糾紛，尤其是在偏遠鄉村地區⁷⁶。締約國應承認存在的爭端解決的習慣方式和其他既有方式並與之合作，確保它們依照人權為迅速解決使用權糾紛提供公平、可靠、無障礙、不歧視的解

⁷² 為確保一致性，保障措施應符合綠色氣候基金的實踐以及包含於《聯合國氣候變遷綱要公約京都議定書》設立的环境和社會政策適應基金的做法。

⁷³ 《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》，第 6.2 和 6.4 段。

⁷⁴ 美洲人權法院，Yakye Axa 原住民族社群控訴巴拉圭案，第 146-148 段。

⁷⁵ 經濟社會及文化權利委員會，第 24 號一般性意見（2017 年），第 49-57 段。

⁷⁶ 《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》，第 21.1 段。

決方法⁷⁷。對於不止一個社群使用的土地、漁場和森林，應加強或發展解決社群間衝突的方法⁷⁸。尊重、保護與保障安全和公平近用、利用與支配土地是享有《公約》所載許多權利的前提條件。有效的救濟對實現這些權利至關重要。

⁷⁷ 同上，第 21.3 段。

⁷⁸ 同上，第 9.11 段。



大會

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/18
5 February 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

人權理事會
第四屆會議
臨時議程專案 2

大會 2006 年 3 月 15 日題為“人權理事會”的
第 60/251 號決議的執行情況

適足生活水準權所含適足住房問題特別報告員

米隆·科塔理的報告* **

* 本報告及其附件一和附件二按所有正式語文分發。鑒於字數限制，附件三以原文(英文、法文和西班牙文)分發。

** 本報告在過了截止期後提交，是為了反映最新的資料。

附 件

附 件 一

關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則

目 錄

	<u>段 次</u>	<u>頁 次</u>
一、範圍和性質	1 - 10	14
二、一般性義務	11 - 36	16
A. 任務執行者與義務的性質	11 - 12	16
B. 基本人權原則	13 - 20	16
C. 履行國家義務	21 - 27	17
D. 預防性戰略、政策和方案	28 - 36	19
三、搬遷前	37 - 44	20
四、搬遷期間	45 - 51	21
五、搬遷後：立即救濟和重新安置	52 - 58	22
六、對強迫搬遷的補救	59 - 68	24
A. 賠 償	60 - 63	24
B. 歸還和返回	64 - 67	25
C. 重新安置和復原	68	25
七、監測、評估和落實	69 - 70	26
八、國際社會，包括國際組織的作用	71 - 73	26
九、解 釋	74	26

一、範圍和性質

1. 關於保護適足住房人權和其他有關人權的若干國際法律文書規定國家有義務不實行並防止強迫搬遷和遷出土地的行為。這些文書有：《世界人權宣言》、《經濟、社會、文化權利國際公約》(第十一條第一款)、《兒童權利公約》(第 27 條第 3 款)、《消除對婦女一切形式歧視公約》(第十四條第 2 款(h)項所載的不歧視規定)、《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條(辰)款。

2. 此外，按照人權不可分割原則，《公民權利和政治權利國際公約》第十七條規定，“任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉”，並進一步說，“人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊”。《兒童權利公約》第 16 條第 1 款載有一條類似的規定。國際法中提到這個問題的還有：1951 年《關於難民地位的公約》第二十一條；《國際勞工組織(勞工組織)關於獨立國家的土著和部落人民問題的第 169 號公約》(1989 年)；1949 年 8 月 12 日《關於戰時保護平民之日內瓦公約》(日內瓦四公約)第四十九條。

3. 本準則處理城市和/或農村地區與發展相聯繫的搬遷和有關的遷離對人權的影響。這些準則進一步發展了《關於發展引起的流離失所的全面人權準則》(E/CN.4/Sub.2/1997/7, 附件)。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四號一般性意見(1991 年)和第七號一般性意見(1997 年)、《關於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《關於嚴重侵犯人權和國際人道主義法行為受害者賠償權利基本原則和準則》以及《歸還難民和流離失所者住房和財產的準則》(見 E/CN.4/Sub.2/2005/17 和 Add.1)等檔相一致。

4. 本準則，適當考慮了國際人權標準中對“強迫搬遷”做法的所有有關定義，適用於涉及強迫和非自願將個人、群體和社區遷離其住所和/或土地及其佔有或依靠的共有財產資源的行為和/或不作為的強迫搬遷的情況，因此而排除或限制個人、群體和社區在特定住處、住所或場所居住或工作的能力，同時又不提供或得不到適當形式的法律或其他保護。^a

^a 對強迫搬遷的禁止不適用於依法並符合國際人權條約的規定而實行的搬遷。

5. 強迫搬遷是國際法下的一個獨特現象，常常與缺乏有法律保障的保有權有關，這種保有權是適足住房權的一個基本內容。強迫搬遷的許多後果類似於任意遷離造成的後果，^b 包括人口轉移、大規模驅逐、大規模外流、種族清洗和涉及強迫和非自願的將人遷離其住所、土地和社區。

6. 強迫搬遷嚴重侵犯一系列國際公認的人權，包括關於適足住房、食物、水、衛生、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、移徙自由等方面的人權。搬遷必須依法進行，只能是例外的，並符合國際人權和人道主義法的有關規定。

7. 強迫搬遷可加劇不平等、社會衝突、隔離和“貧民窟化”等現象，必然會影響到最貧窮、社會和經濟方面最弱勢和最邊緣化的社會階層，特別是婦女、兒童、少數人群體和土著人民。

8. 就本準則而言，基於發展的搬遷包括：往往是有計劃的或者以“公共利益”為藉口進行的搬遷，如與發展和基礎設施專案(包括大壩、大規模的工業和能源項目或者採礦和其他採掘業)有關的搬遷；與城市改造、貧民窟改善、房屋修繕、美化城市或其他土地利用方案(包括農用)等有關的土地徵用措施；財產、房地產和土地爭端；無限制的土地投機；大型國際商業活動或運動會；以及為了環境的藉口。這種活動還包括國際發展援助支持的活動。

9. 環境毀壞或退化造成的流離失所，內亂、自然災害、人為災害、緊張局勢或動亂、國內衝突、國際衝突或者混合衝突(包括國內和國際兩者的)、公共緊急狀態、家庭暴力以及某些文化和傳統做法等造成的搬遷或撤離，常常無視現行的人權和人道主義標準，包括適足住房權。但是，這種情況還可能牽涉到另外一系列的因素，本準則雖然也可以在這些方面提供有用的指導，但不能予以明確解決。應該注意《關於嚴重侵犯人權和國際人道主義法行為受害者賠償權利的基本原則和準則》、《關於國內流離失所問題的指導原則》以及《關於向難民和流離失所者歸還住房和財產的原則》。

10. 本準則認識到強迫搬遷發生的範圍廣泛，因此它著重于向國家提供指導，以採取的措施和程式，確保出於發展目的的搬遷不違反現行國際人權標準，從而不構成“強迫搬遷”。準則的目的是提供一種切合實際的工具，協助國際和機構擬訂

^b 根據《國內流離失所問題指導原則》原則 6。

政策、程式和預防措施，以保證不發生強迫搬遷的情況，並在預防失敗的情況下向人權受到侵犯的人提供有效的補救。

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、容忍和默認強迫搬遷，但為了確保尊重本指南反映的有約束力的條約和國際公法一般性原則所載的權利，國家要對落實人權和人道主義規範承擔主要義務。但是，這並不免除其他方面，包括專案管理人員和工作人員、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括私人土地所有者在內的個人方面的所有責任。

12. 根據國際法，國家的義務包括：尊重、保護和落實所有人權和基本自由。這意味著，國家應該：在國內外都不侵犯人權；確保在國家管轄和有效控制範圍的其他方面不違反他人的人權；採取預防和補救措施，捍衛人權，向人權受到侵犯的人提供援助。上述義務是持續共時的義務，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。適足住房權主要包括：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，在防止強迫搬遷、落實關於適足住房的人權和有保障的保有權方面，不因種族、膚色、性別、語言、宗教或信仰、政治或其他見解、國籍、族裔或社會出身、法律或社會地位、年齡、殘疾、財產、出生或其他地位而有任何形式的歧視。

15. 國家必須確保本指南所反映的男女不受強迫搬遷的平等權利以及平等享有關於適足住房的人權和保有權保障。

16. 所有人、群體和社團都有獲得重新安置的權利，其中包括品質更好或相同的替代土地以及達到以下適足標準的住房權利：進出方便、價格適中、適宜居住、保有權保障、適當的文化環境、地點合適以及能獲得保健和教育等基本服務。

17. 國家必須確保向聲稱其免受強迫搬遷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. 國家在法律或事實上提供保護防止強迫搬遷方面，國家應避免採取任何故意倒退的措施。

19. 國家必須承認禁止強迫搬遷包括禁止任意使人流離失所，以免造成受影響人口的族裔、宗教或種族結構的變化。

20. 國家必須根據它們的人權義務擬訂和執行它們的國際政策和活動，方式包括通過尋求或提供國際發展援助。

C. 履行國家義務

21. 國家應確保搬遷只發生在例外情況下。搬遷，由於對國際公認的一系列大量人權造成不利影響，因此必須有充足的理由。任何搬遷必須：(a) 得到法律允許；(b) 根據國際人權法進行；(c) 唯一的目的是為了促進普遍福祉；(d) 合理和相稱；(e) 有管制，以確保充分和公正的賠償和復原；(f) 根據本準則實行。上述程式要求提供的保護適用於所有弱勢者和受影響的群體，不管他們是否根據國內法持有房屋和財產所有權。

22. 國家必須採取立法和政策措施，禁止實施不符合其國際人權義務的搬遷。國家應儘量避免要求或徵用住房或土地，特別是當這種行為無助於人權的享受時。例如，如果涉及的是土地改革或重新分配措施，特別是如果為了弱勢或貧困的人、群體或社團的利益，那麼搬遷可以被視作是合理的。國家應在自己的管轄範圍內對公共或私人法人或實體不充分符合適用的法律和國際人權標準的搬遷予以適當的

c 見經濟、社會、文化權利委員會 1991 年通過的適足住房權問題第四號一般性意見。

d 在本準則中，促進普遍福祉系指國家根據其國際人權義務，特別是確保最弱勢者的人權的必要性而採取的步驟。

民事或刑事懲罰。對任何人，凡遭受強迫搬遷，現在仍然易受強迫搬遷或者抵制強迫搬遷的，國家必須保證提供充分有效的法律或其他適當補救。

23. 國家應盡現有資源採取步驟，確保人人平等享有適當住房權。國家採取適當的立法和政策措施保護個人、群體和社團不遭受違反現行國際人道主義標準的搬遷的義務，是刻不容緩的。^e

24. 為了確保任何形式的歧視，不管是法定的還是其他形式的歧視，不對享有適足住房人權帶來不利影響，國家應對有關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、繼承和文化慣例等問題，以免導致或慫恿強迫搬遷。^f

25. 為了最大程度地確保在法律上有效保護自己管轄下的所有人免遭強迫搬遷，各國應該採取直接措施，為目前缺乏這種保護的人、家庭和社區，包括不正式擁有房屋和土地所有權的所有人、家庭和社區提供保有權法律保障。

26. 國家必須確保男女平等享有適足住房權。這要求國家通過並落實具體措施，保護婦女，防止她們遭受強迫搬遷。這種措施應確保將住房和土地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它們的國際關係，包括通過貿易和投資、發展援助和參加多邊論壇和組織。不管是作為捐助國還是受益國，國家在國際合作方面都應履行它們的人權義務。^g 國家應確保派駐在其國內的國際組織不贊助或執行可能涉及強迫搬遷，即違背國際法和本準則所列的搬遷的任何專案、方案或政策。

^e 見經濟、社會、文化權利委員會 1990 年通過的關於締約國義務的性質的第 3 號一般性意見。

^f 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)。

^g 見《世界人權宣言》第二十二條、《聯合國憲章》第五十五和第五十六條、《經濟、社會、文化權利國際公約》第一、第十一、第十五、第二十二和第二十三條、《兒童權利公約》第 23 條第 4 款和第 28 條第 3 款的規定。

D. 預防性戰略、政策和方案

28. 國家應盡現有資源，通過適當的戰略、政策和方案，確保保護個人、群體和社區免受強迫搬遷及其影響。

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。在這方面，這種審查必須努力廢除有助於維繫或惡化使婦女、邊緣化和弱勢群體受到不利影響的現有不平等。政府必須採取特別措施，確保擬訂或落實政策和方案時不歧視，避免使無論是城市地區還是農村地區的貧困者受到進一步的邊緣化。

30. 國家應採取具體的預防措施，避免和/或消除強迫搬遷的根源，如土地和房地產投機。國家應審查住房和租賃市場的操作和管制情況，必要時實行干預，以免市場力量增加低收入群體和其他邊緣化群體遭受強迫搬遷的風險。如果房價或地價上漲，國家還應確保對住戶的保護，防止他們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. 在住房和土地分配方面，應優先重視老年人、兒童和殘疾人等處境不利的群體。

32. 國家必須重視探討各種戰略，儘量減少流離失所的情況。在出於發展目的發起可能造成搬遷或遷離的任何專案前，應該開展全面和整體的影響評估，以充分保證所有可能受到影響的人、群體和社團的人權，包括防止他們遭受強迫搬遷，“搬遷影響”評估還應包括探討將損害縮小到最低程度的各種辦法和戰略。

33. 影響評估必須考慮到強迫搬遷對婦女、兒童、老年人、邊緣化社會階層的不同影響。所有這種評估應以收集分類資料為基礎，以便能夠適當查明和處理所有不同的影響。

34. 對有關的專業人員，包括律師、執法人員、城市和地區規劃者以及參加設計管理和執行發展項目的其他人員應要求和提供實施國際人權規範方面的充分培訓。這必須包括婦女權利問題的培訓，重點在婦女在住房和土地方面的特殊關注和要求上。

35. 國家應確保傳播人權以及防止強迫搬遷方面的法律和政策的適當資訊。應具體注意通過符合文化習俗的管道和方法，及時適當地向特別易受搬遷的群體傳播信息。

36. 國家必須確保保護個人、群體和社區，在國家、區域或國際法律機構審查他們的具體案件期間，使他們免遭搬遷。

三、搬遷前

37. 城市或農村規劃和發展進程應有所有可能受到影響的人的參與，應包括以下內容：(a) 適當通知所有可能受到醞釀中的搬遷影響的人，並就提議的計畫和備選方案進行公開聽證；(b) 當局預先有效地傳播有關資訊，包括土地記錄和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) 對提議的計畫作公開審查、徵求意見和/或提出反對留出合理的時間；(d) 促進向受影響的人提供關於他們的權利和選擇辦法方面的法律、技術和其他諮詢的機會和努力；(e) 舉行公開聽證，向受影響的人及其維權者提供機會，提出對搬遷決定的質疑和/或提出備選建議以及他們的要求和發展重點。

38. 國家應充分探討可能替代搬遷的所有方案。可能受到影響的所有群體和個人，包括婦女、土著人民和殘疾人以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資訊，得到充分的協商和參與，並提出各種備選方案，當局應對這種備選方案作應有的考慮。如果有關方面不能就提議的備選方案達成協議，應該由一個具備憲法權威的獨立機構，如法院、法庭或監察專員進行適當的調停、仲裁或判決。

39. 在規劃過程中，必須向所有受影響的人，包括婦女、弱勢和邊緣化群體，必要時通過採取專門措施或程式，有效地提供對話和協商的機會。

40. 在作出決定開始搬遷時，當局必須表明搬遷不可避免，並遵守保護普遍福祉的國際人權承諾。

41. 關於搬遷的任何決定應以當地語文，充分提前地向所有有關個人書面公布。搬遷通知應詳細說明決定的理由，包括：(a) 沒有其他合理選擇；(b) 提議的備選方案的完整細節；(c) 如果沒有備選方案，則為了最低限度地減少搬遷的不利影響而採取和設想的所有措施。所有的最後決定應該經過行政和司法審查。受影響的方面還必須保證能夠及時得到法律諮詢，必要時應免費。

42. 適當的搬遷通知應允許並有助於受搬遷者編制財產清單，以評估他們的財產、投資和可能受損的其他物資的價值。受到拆遷的人還應有機會評估並記錄應受賠償的非貨幣損失。

43. 搬遷不應造成無家可歸或者其他人權易受侵犯。國家必須盡現有資源採取一切適當措施，特別是為沒有能力自己解決問題的人採取措施，以確保按情況提供

適足的替代住房、重新安置或獲得有生產價值的土地。替代住房的位置應儘量靠近被搬遷者的原始居住地和生計來源。

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，必須在要搬遷的人從原居住地區搬出之前完成。^h

四、搬遷期間

45. 確保尊重人權標準的程式要求包括政府官員或者他們的代表在搬遷期間必須在現場。政府官員、他們的代表和執行搬遷的人必須向受到搬遷的人表明身份，並出示搬遷行動的正式授權。

46. 中立觀察員，包括區域和國際觀察員經要求應該被允許進入，以便在搬遷期間確保透明度和遵守國際人權原則。

47. 搬遷不應侵犯受影響的人的尊嚴以及生命和安全方面的人權。國家還必須採取步驟，確保在搬遷期間婦女不遭受基於性別的暴力和歧視，保護兒童的人權。

48. 如依法使用武力，這必須遵守必要性和相稱性原則，以及《執法人員使用武力和火器的基本原則》和與國際執法和人權標準一致的國家或當地行為守則。

49. 搬遷的時間絕不能在氣候惡劣時，不管是在晚上、節日或宗教假期，選舉前，還是在學校考試期間或者即將考試時。

50. 國家及其代理人必須採取步驟，確保任何人，特別是婦女和兒童不遭受直接或任意的襲擊或其他暴力行為，或者因拆毀、縱火或其他形式的任意破壞、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，避免被人破壞、任意非法沒收、侵佔或使用。

51. 當局及其代理人絕不應要求或強迫被搬遷者拆毀自己的住宅或其他結構。但是必須給受影響者以這樣做的選擇權，因為這會有助於保存財物和建築材料。

^h 見本準則第五節。

五、搬遷後：立即救濟和重新安置

52. 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歸的其他有關方面，均必須在住戶搬遷後立即這樣做，在不可抗力的情況除外。至少是，主管當局，應該在任何情況下毫無歧視地確保，對搬遷的人或群體，特別是沒有能力自己解決問題的人，能夠安全而有保障地獲得：(a) 基本食物、飲用水和衛生設施；(b) 基本住處和住房；(c) 適當的衣服；(d) 基本醫療服務；(e) 生活來源；(f) 牲畜飼料和以前他們依賴的共有財產資源；(g) 兒童的教育和育兒設施。國家還應確保同一大家庭或社區的成員不因搬遷而被拆散。

53. 應特別努力確保婦女平等參與所有規劃進程以及基本服務和供應的分配。

54. 為了確保對人權的保護達到最佳身心健康標準，對受傷和生病的所有被搬遷者以及殘疾人，均應以實際能達到的最充分的程度，儘量不延誤為他們提供所需的醫療保健和治療。並且不以非醫療原因對他們加以區別對待。必要時，被搬遷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，包括必要時去婦女保健機構就醫，遭到性虐待和其他虐待的人獲得生殖保健和適當的諮詢等等服務；(b) 確保正在進行的醫療不因搬遷或重新安置而受到中斷；(c) 在重新安置地點預防感染性和傳染性疾病，包括愛滋病毒/愛滋病等。

55. 經確定的重新安置地點必須按國際人權法達到適足住房的標準。這些標準包括：(a) 保有權保障；(b) 服務、材料、設備和基礎設施等，如飲用水、做飯、取暖和照明的能源、衛生設施和洗滌設備、食物儲藏手段、垃圾處理、下水道設施和應急服務，並在適當的情況下能獲得自然和共用資源；(c) 價格適中的住房；(d) 適宜居住的住房，向居住者提供足夠的空間，保護他們免受寒冷、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳病媒介，並確保居住者的人身安全；(e) 處境不利的群體能方便進出；(f) 不管是在城市地區，還是在農村地區，都能獲得各種就業機會和保健服務以及學校、保健中心和其他社會設施的服務；(g) 文化環境適當的住房。為了確保住房保障，適足住房還應包括以下基本要素：飲食和安全；參加決策；免遭暴力；對受到的侵犯獲得補救。

i 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。

56. 在確定重新安置與本準則是否相符方面，國家應確保在任何重新安置情形下遵守以下標準：

- (a) 在制訂與本準則及國際公認人權相符的全面的重新安置政策之前不應進行任何重新安置；
- (b) 重新安置必須確保婦女、兒童和土著居民及其它弱勢群體的平等權利，包括財產所有權和使用資源的權利得到平等的保護；
- (c) 提議和/或實施重新安置的行為者應根據法律支付所有相關費用，包括所有重新安置費用；
- (d) 受到影響的人、群體或社區人口，就其人權而言，均不應受到損害，他們不斷改善生活的權利也不應受到侵害。這同樣適用於在重新安置點的東道社區和遭強迫遷離而受影響的人、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其完全和事先知情的同意。國家應在重新安置地點提供一切必需的公共設施和服務及經濟機會；
- (f) 上下班來回旅程和獲得基本服務所需的時間和費用不應對低收入家庭造成過度的要求；
- (g) 重新安置點決不能設在威脅到住戶的最佳身心健康權的受污染土地上或者直接靠近污染源的地方；
- (h) 應該就所有的國家項目和有關重新安置之籌畫和執行進程，包括被遷離住房或地點的所謂用途及其意的中的受益者，向受影響的人、群體和社區提供足夠的資料。尤其必須注意確保土著人民、少數民族、無土地者、婦女和兒童都有代表參加這一進程，而不是被排除在外；
- (i) 整個重新安置進程應有受影響的人、群體和社區的充分參與。尤其是，國家應考慮受影響人、群體和社區提出的所有備選方案；
- (j) 如果經充分和公平地聽取公眾意見後斷定需要進行重新安置，則應在重新安置日之前至少 90 天通知受影響的人、群體和社區；及
- (k) 地方政府官員和經適當選定的中立的觀察員在重新安置期間應在場確保安置進程中不出現武力、暴力或恫嚇；

57. 復原政策必須包括為婦女、邊緣化和弱勢群體設計的方案，以確保他們平等享受住房、糧食、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. 受搬遷影響的個人、群體或社區，其人權，包括他們逐漸實現適足住房權的權利，不應受到損害。這也同樣適用於重新安置地點的東道社區。

六、對強迫搬遷的補救

59. 可能或受到強迫搬遷的所有人都有權獲得及時的補救。適當的補救包括公正聽審、獲得律師、法律援助、返回、歸還、重新安置、復原和賠償，並應在適用的情況下盡可能遵守《關於嚴重侵犯人權和國際人道主義法行為受害者賠償權利的基本原則和準則》。

A. 賠 償

60. 如果搬遷不可避免，而且對提高總體福祉有必要，那麼國家必須就個人、房地產或其他財產或物品，包括財產權益等的所有損失給予或確保公平和公正的賠償。應當按照違法行為的嚴重性和具體情節，對所造成的任何經濟上可以估量的損害提供適當和相稱的賠償，例如：生命或肢體損失；身心傷害；機會喪失，包括就業、教育和社會福利；物資損害和收入損失，包括收入機會的損失；精神損害；法律或專家援助，藥品和醫療服務以及心理和社會服務所需的費用。現金賠償在任何情況下均不應替代土地和共有財產資源等形式的不動產賠償。如果土地被徵收，則應該向被遷出者補償在品質、面積和價值上相等或者更好的土地。

61. 所有被遷出者，不管是否擁有產權，均應有權就損失得到賠償，對受影響的財產，包括在這一過程中受損的原來的住房和土地要求獲得賠償，以補救搶救和運輸其受損財產。根據具體情況可酌情考慮對涉及非正式財產，如貧民窟住房的損失做出補償。

62. 在所有一攬子賠償方案中，男女均必須是共同受益者。單身婦女和寡婦應有權得到自己的賠償。

63. 如果以下方面的損失和費用沒有被包括在重新安置援助的範圍之內，那麼，對經濟損失的評估就應該考慮進這些損失和費用，例如：土地和房屋結構、內部物品、基礎結構、房產抵押或其他債務款、臨時住房、行政手續費和法律事務費、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(特別是如果重新安置的地方遠離謀生之地)。如果房屋和土地也是被搬遷的住戶的一種謀生來源，那麼影響和損失評估必須考慮商業損失、設備/存貨、牲畜、土地、樹/作物、工資/收入的損失/減少等專案的價值。

B. 歸還和返回

64. 與發展和基礎設施專案相關的強迫搬遷，其情況(包括此文第 8 段提到的)很少有歸還和返回的。然而，如果情況允許，國家應優先重視受到強迫搬遷的所有人、群體和社區的權利。但是，不應違背個人、群體和社區的意願而強迫他們返回自己的家、土地或原籍。

65. 如果能夠返回，或者沒有提供符合這些準則的適足重新安置，主管當局應為安全有保障和尊嚴地自願回家或回到習慣居住地而規定條件，提供各種手段，包括資金。政府主管部門應該促進返回者的重新融入，努力確保受影響的個人、群體和社區充分參與返回進程的規劃和管理。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進程，以便克服現有在家庭、社區、行政、法律或其他方面對性別的偏見，以免使婦女進一步邊緣化或將她們排除在外。

66. 主管當局有職責和責任協助返回的個人、群體或社區儘量收回被搬遷時留下或處置掉的財產和物品。

67. 如果不可能回到居住地並收回財產和物品，主管當局必須向被迫搬遷的受害者作出適當的賠償或者其他形式的公正賠償，或者協助他們獲得這種賠償。

C. 重新安置和復原

68. 雖然各方必須優先重視返回的權利，但有些情況(包括促進總體福祉，或者為了安全、健康或享有人權的緣故而需要這樣做時)，可能必須對某些個人、群體和社區的出於發展目的的搬遷進行重新安置。這種重新安置必須公正平等，並充分符合準則第五節所述的國際人權法。

七、監測、評估和落實

69. 國家應積極監測和進行數量和品質評估，以確定在其管轄範圍內和有效控制的領土上發生的搬遷，包括強迫搬遷的數量、種類和長期後果。監測報告和調查結果應向公眾和有關國際方面公佈，以利用經驗教訓彙編出最佳做法和最佳解決辦法。

70. 國家應委託一個獨立的國家機構，如國家人權機構監測和調查強迫搬遷問題以及國家遵守這些準則和國際人權法的情況。

八、國際社會，包括國際組織的作用

71. 國際社會有義務促進、保護和履行住房、土地和財產方面的人權。國際金融、貿易和發展機構以及其他有關的機構，包括這種機構的成員或有表決權的捐助國，均應充分考慮國際人權法和有關標準對強迫搬遷的禁止。

72. 國際組織應建立或加入通過它們自己的工作和政策而形成的強迫搬遷案申訴機制。應該根據這些準則所規定的補救措施向受害者提供法律補救。

73. 跨國公司和其他企業必須在各自的活動和影響範圍內尊重適足住房方面的人權，包括禁止強迫搬遷。

九、解 釋

74. 上述關於基於發展的搬遷和遷離的準則不得解釋為限制、改變或損害國際人權、難民、刑事或人道主義法以及有關的標準承認的權利，或國內法承認的符合這些法律和標準的權利。