

# 「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

內政部地政司人權教材



內政部地政司  
111年製作



## 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
(一)、一般性意見的重要內涵	6
(二)、一般性意見釋放的重要訊息	8
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	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	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	31
陸、案例分享 — 落實居住權保障	34
一、區段徵收案例_新北市新店中央新村北側附近地區	34
二、區段徵收案例_臺南市新設鹽行國中暨附近地區	44
三、一般徵收案例_烏溪烏嘴潭人工湖工程計畫	51
四、市地重劃案例_新北市新泰塭仔圳市地重劃區第一區	54
五、市地重劃案例_新北市新泰塭仔圳市地重劃區第二區	58

- 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 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

# 「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

內政部地政司 111 年人權教材

## ◎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」，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

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，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 \_ 新北市新店中央新村北側附近地區

#### (一) 案例內容

本案位於新店溪東側，緊鄰新店既有發展區，區內多為雜木林或農作等低度利用，建物型態則多屬三合院聚落，新北市政府因應捷運環狀線及安坑線開發進駐之人流車潮，並為紓解都市發展飽和壓力，縫合與周邊地區都市空間發展，以大眾運輸導向發展模式(TOD)，打造本區為一低密度優質住宅新社區，全案開發面積約39.8公頃，規劃道路、公園及社會福利設施用地等公共設施用地約19.12公頃，住宅區土地約20.68公頃，新增之公共設施用地，有效提升區域環境品質。

本案開發前私有土地面積為37.8324公頃，設籍人口約516人，建物門牌數量計119筆，其中合法建物共計34筆，多數住宅型態屬於三合院聚落；又本案抵價地比例為40%，申領抵價地比例高達99.46%，原土地所有權人均積極參與抵價地分配作業，藉由區段徵收後領回抵價地後，使原既有平面居住關係，重塑為立體居住空間，強化土地利用價值。

本案自103年公告徵收，104年完成抵價地分配作業，並於106年6月辦竣土地點交事宜，同年8月完成開發工程驗收，續於107年辦竣財務結算。

#### (二) 爭點

為推辦區段徵收開發計畫，居民須配合搬遷，應如何訂定相關計畫，以妥適保障民眾居住權益並兼顧

開發之效益？

### (三)因應作為

【經濟、社會、文化權利國際公約第7號一般性意見】表示部分強迫驅離事例是在發展名義下出現，適當法律程序的保護和正當法律程序是人權所不可少之因素，並明列法律程序保護應包含之項目；另有關適足生活水準權所含適足住房問題，特別報告員-米隆·科塔理於「關於出於發展目的之搬遷和遷離問題的基本原則和準則」報告多有闡明，茲針對本案預防性政策、搬遷前中後三階段及遷離之補救等方面之措施分述如下：

#### 1. 預防性政策：

參前揭米隆報告內容「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」，本案遵循前開內容，以既有密集建物排除徵收範圍、訂定原位置保留分配及劃設安置街廓等方式，減低徵收對居民之侵擾：

##### (1)既有密集建物排除區段徵收範圍

於都市計畫階段將區內屬既有老舊透天聚落「和平社區」排除區段徵收範圍，避免因開發過度侵擾原居民之生活權益。

##### (2)訂定合法建物原位置保留規定

本案依區段徵收實施辦法第18條規定，訂定「新北市新店中央新村北側區段徵收範圍內合法建物申請原位置保留分配審查作業規定」，據以審查原位置保留分配之申請，使區內不妨礙都市計畫及區段徵收計畫之既成建築物基地者，得於開發後保存既有建物，降

低開發對其既有生活之衝擊。

(3)於都市計畫階段建議劃設安置街廓

依本案現地踏勘作業調查結果，區內合法建物約34間，為保障建物所有權人居住權益，降低徵收造成之居住衝擊，於都市計畫階段即劃設安置街廓，於區內擇定街廓深度較淺之住宅區，以每一合法建物為1單元，每單元以100 平方公尺為原則之條件下劃設，並於區段徵收階段訂定「新北市新店中央新村北側附近地區區段徵收安置土地分配作業要點」，嗣經104年6月舉辦說明會及受理申請後，計有4戶申配，配出4筆安置單元。

2. 搬遷前：

參前揭米隆報告有關遷離前應作為事項包含預先通知、舉辦公聽會、給予反應及諮詢機會等，本案於規劃及執行過程為確保受開發影響者之權利，遵循前開內容並依相關法律程序實行措施如下：

(1)依法舉行公聽會—耐心溝通重視交流

本案於102年6月、8月舉辦2次事業計畫公聽會，並於103年4月召開區段徵收公聽會，相關會議均於前一週預先通知相關權利人，並將開會通知公告張貼於範圍內之公共地方與本府網站，並於會中告知相關計畫資訊，針對民眾陳述意見除於現場答覆外，亦將回應內容彙整於會議紀錄；另就因土地登記資料住址不明或所查住址無法送達通知者，本府皆依規定完成公告及公示送達等程序，以確保相關權利人權利。

(2)多場次協議價購—落實程序、充分溝通

為提升區段徵收資訊揭露度並保障所有權人權益，本案於103年4月8日至103年4月29日期間召開多達14場



之協議價購會議，藉由多場次、分別召會之模式，分散各梯次民眾人數，充分與所有權人溝通，避免協議價購流於形式；另針對因故未能出席民眾，亦有專案協調機制。此外於會場均設有協議價購專人窗口及土地配置諮詢處，並首創協議價購表單，以利即時反應並向民眾說明。

(3)說明會駐點服務—正視居民意見及諮詢機會

於相關說明會現場，均安排駐點諮詢服務，秉持務實、熱忱、親切態度，詳細解釋相關法令及開發作業，化解民眾疑慮。

3. 搬遷過程中：

本案於開發前相關會議妥為說明拆遷預定時程，並於發放地上物補償費後，給予3個月自動搬遷期限，倘有特殊情形亦得申請展延，讓現居民有足夠時間搬遷。

4. 搬遷後之安置計畫、補償及就業輔導措施：

(1)因地制宜訂定安置計畫

為保障範圍內合法建物及徵收前已有一定期間居住事實之其他建築物權利人之權益，緩和其因區段徵收所受影響，確實因應在地需求及區域特性而訂定安置計畫，包含房屋補助費、人口遷移費、特別救助金及優先分配安置土地並給予地價優惠等措施，概述如下：

A. 房屋補助費

依新北市興辦公共工程用地地上物拆遷補償救濟自治條例規定，就範圍內須全部拆除合法建物及其他建物之所有權人，於一定期間內設有戶籍者，每一門牌發給新台幣90萬元房屋補助費，同一門牌有

分編、增編者，則依原門牌辦理。如同一門牌有多戶設籍，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。

本案區內部分建物屬家族共居之傳統三合院，常因陸續分家、繼承而致產權與門牌分編情形複雜，且囿於室內空間有限，即使分戶後仍維持共居並共用浴廁之情形，考量建物產權、設籍門牌與實際居住情形之特殊性，爰放寬房屋補助費領取資格之認定標準，如經確認該所有權人係設籍於同一三合院之他戶門牌，且符合設籍時間規定，則不將各自有獨立廁所，納入實際獨立生活性質之認定要件，而係依實際居住情形發給房屋補助費。

#### B. 人口遷移費

範圍內須拆除之合法建物，於徵收公告6個月前設有戶籍，或其他建物，於徵收公告前設有戶籍連續3年以上，並有居住事實之現住戶必須遷移者，依人口數發給新台幣12萬至28萬之人口遷移費。

#### C. 特別救助金

建物所有權人如屬本府列冊之低收入戶，每戶發給新台幣24萬元特別救助金；倘屬列冊之中低收入戶或徵收公告1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者，經查訪屬實者，每戶發給新台幣12萬元特別救助金。

#### D. 優先分配安置土地並給予地價優惠

為保障被拆除合法建物所有權人居住權益，紓解因徵收造成之居住衝擊，於都市計畫階段即劃設安置街廓，以每一合法建物為1單元，每單元以100平

方公尺為原則之條件下劃設，供範圍內被全拆之合法建物所有權人或其配偶、直系血親或二親等內旁系親，且於區段徵收公告6個月前於該合法建物設有戶籍者，得申請優先分配安置單元，其地價則以土地評定單位地價之80%計算所需權利價值，藉此減輕所有權人負擔。

## (2)現住戶生活就業輔導措施

區內因徵收而失業或需轉業之現住戶，如有繼續就業或求職意願，將由市府勞工局及就業服務中心提供相關就業資訊並給予必要協助。

## 5. 歸還和返回：

米隆報告第64段提及與發展和基礎設施專案相關之遷離，少有歸還和返回情況，惟倘情況允許，國家應優先重視受到強遷相關人之權利。本案藉由抵價地、安置土地優先分配及社會住宅興建，提供土地所有權人、合法建物所有權人及原住戶於開發後，有機會回歸既有生活圈：

### (1)抵價地及安置土地分配制度

本案土地所有權人申領抵價地比例高達99.46%，其中包含合法建物優先申配安置土地者共4戶；且於土地分配期間亦就未達最小分配權利價值之土地所有權人52戶，積極辦理合併配地作業，除召開協調會議外，亦建立媒合平台，讓所有申領者儘量皆能成功選配土地，於開發完成後得返回原居住區域繼續生活。

### (2)興建社會住宅

有鑑我國近年生育率下降、人口老化及大都會地區房價居高不下問題日趨嚴重，亟待政府提供公共托嬰、托老及社會住宅等，為實踐整體開發公益目標並落實

居住正義，本案原擬以專案讓售方式提供區內1.5公頃之住宅區土地予需地機關興建社會住宅使用，嗣為使政策得長遠落實，市府於相關法令尚未修訂前，於103年即積極函請內政部修訂法律，將社會住宅、公共托育中心及公共托老中心用地明定為公共設施用地，並建議將該等用地納入整體開發區共同負擔項目，案經104年底都市計畫法於第42條將社會福利設施用地增列為公共設施用地後，市府旋據以將案內前揭供興建社會住宅使用之住宅區土地變更為社會福利設施用地，並在財務可行下以無償方式撥供需地機關興建使用。

本案興建完成後之1,070戶量體以「只租不售」方式，供做身心障礙者社區居住服務場所、兒少照顧處所、婦女自力宿舍、照顧兒少類家庭、跨世代青銀共居、都市更新及區段徵收安置計畫使用，案內符合社會住宅承租要件之住戶，亦得申請租用，藉此達成本市照顧社會或經濟弱勢家庭、扶助青年族群之目標，並兼顧社區融合、永續經營等效益。

#### (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，包括適足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. 憲法第10條規定，人民有居住及遷徙之自由。
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. 憲法第23條規定，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。
9. 土地徵收條例第47條規定，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

本案依行政院國家永續發展委員會提出之「永續發展政策綱領」，考量公平性(Fairness)、永續性(Sustainability)、及共同性(Commonality)三個原則，打造當代及未來世代均能享有之繁榮經濟及安全和諧的福祉社會，提供生活居住機能、提高交通連結機能、融和歷史文化保存機能；另為扶助青年朋友及經濟弱勢族群，共享優質居住環境，於區內提供1.5公頃供興建社會住宅所需土地，市府於103年向內政部提出將社會住宅、公共托育中心及公共托老中心用地明定為公共設施用地之修法建議，嗣都市計畫法104年修訂增列社會福利設施為公共設施用地後，該等土地配

合變更為社會福利設施用地後，以無償方式撥供需地機關興建使用，後續興建完成之1,070戶「只租不售」之社會住宅，有助達成「實現土地合理利用，落實居住正義」及「強化公益價值、照顧弱勢族群」之公益政策目標，爰為完成前揭地域整體發展及政策目標，因應都市成長而進行都市土地開發實屬必須。

另我國立法院於98年3月31日通過「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化國際公約施行法」，並於該施行法第2條明定兩公約所揭示保障人權之規定，爰本案開發過程應訂定相關措施，以降低對既有居民之侵擾，於展辦前加強與區內受開發影響之權利人意見交流；於規劃階段將原密集住宅區排除區段徵收範圍，並為區內零星合法建物訂定原位置保留作業規定，兼顧原住戶意願並盡力維持住戶與既有生活及社區之連結；開發過程中，重視民眾感受，尊重其意見表達，因地制宜滾動式檢討搬遷、安置計畫，除發給相關補助費用外，亦給予安置土地優惠地價，並提供就業資訊輔導及配地媒合平台，藉此調和開發搬遷所生之影響，並使搬遷戶於開發後儘量能回復既有生活，保障其財產權及居住權。

## 二、區段徵收案例 \_ 臺南市永康區新設鹽行國中暨附近地區

### (一) 案例內容

「永康區新設鹽行國中暨附近地區區段徵收」位處中山高速公路永康交流道西北側，其四至範圍係東鄰中山高速公路及三民街、西鄰永安路、南至永康物流及轉運專區、北至三民社區，全區面積57.68公頃。臺南市政府辦理本案之開發目的係為本區域對於公共設施、文教設施（文中、文小）及提供與補充鄰近鹽行地區居住的需求，並拓寬永安路改善交通擁塞情況，建構兼具就學、交通及生活、生態等功能完整地區。開發後取得道路、公園、綠地、溝渠及廣停等公共設施用地約25.71公頃，及提供可建築土地約31.97公頃。

本案開發前私有土地面積為54.48公頃，拆除地上建物26棟，設籍戶數9戶、配合遷移人數約數十人，。本案核定經農地重劃之抵價地比例46.93%、非經農地重劃之抵價地比例41.93%，土地所有權人均積極參與抵價地分配作業，申請領回抵價地人數468人（約90.52%），其面積比例高達98.7%。

本案於106年9月27日年公告區段徵收，隔年1月31日工程施工，110年3月23日公告抵價地分配成果，並於110年7月5日至7月8日辦理土地點交，111年9月29日工程啟用、全區道路開通，目前刻正辦理土地處分作業。

### (二) 爭點

一般民眾對區段徵收流程不甚瞭解，而各個開發案背景、環境均有不同，且土地分配採公開抽籤、自由選擇分配街廓方式，有別於市地重劃原位次分配之原則，



需地機關如何因應個案因地制宜訂定符合居民需求的安置計畫？

### (三)因應作為

#### 1. 對徵收民眾調查意願，妥善規劃安置方式

市府為尊重民意、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及說明會，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)都市計畫規劃業於101年6月至7月間，以問卷方式訪問調查範圍內土地所有權人參與區段徵收之意願，藉以確認區段徵收範圍居民住的需求。當時寄送355份區段徵收問卷，有效問卷回收率46.20%，其中20份勾選有合法建物，且5份勾選安置需求，於都市計畫階段之公益性及必要性評估作業時，擬訂以下方案：

A. 照顧小地主分配權利：開發區鄰近三民社區規劃安置街廓0.3公頃，街廓內每一單位面寬不超過5.5公尺且面積130平方公尺以下為原則，供權利價值較小的土地所有權人抽籤選配。

B. 住宅補貼：依內政部訂定住宅補貼作業規定，購置及修繕住宅貸款提供220萬元及80萬元額度的利息補貼，減緩徵收拆遷的衝擊。

(3)區段徵收作業前置階段，分別於103年4月23日、103年7月2日及106年6月2日召開3次事業計畫公聽

會，並於106年6月2日召開區段徵收公聽會。藉由舉辦4場公開、透明的大型公聽會踐行宣導及溝通程序，以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，市府於106年4月25日於協議價購會議，併同辦理區段徵收領回抵價地之問卷調查收集，作為本案後續執行之參據。

## 2. 安置作為彈性應對—回應需求、保障權益

為照顧居民的居住需求及保障其居住權，針對開發區內設有戶籍並有居住事實之拆遷戶，市府考量整體公平性及居住正義，除都市計畫規劃擬訂安置街廓外，區段徵收作業前置階段訂定合法建築物基地按原位置保留審查要點及建物拆遷安置計畫，以貼近在地需求，其具體內容摘要如下：

### (1) 合法建築物基地按原位置保留

- A. 領有使用執照或建物所有權狀之建築改良物、實施建築管理前已建造完成之建築改良物，符合原位置保留資格者計4戶。
- B. 申請人應為經核定領回抵價地者；或該基地所有權人為核定領回抵價地者，且同意以其應領抵價地供建物原位置保留。
- C. 不得妨礙都市計畫事業或區段徵收計畫。

### (2) 建物拆遷安置計畫

#### A. 房屋租金補助費

I. 對象限制：因徵收而須全部或部分拆除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。

II. 居住認定：區段徵收公告前一年於該建築物設有戶籍未遷出，並有居住事實者為限。若結婚

或出生而設籍者，不受該期限之限制。

III. 補助金額：每一門牌發給新台幣30萬元房屋租金補助費，但建築物經部分拆除者，依拆除面積比例發給之，計有3戶。

IV. 申請房屋租金補助費者，於規定期限內以書面方式提出申請。

#### B. 特別救助金

I. 合法建築物之所有權人為市府列冊之低收、中低收入戶，因徵收致無屋可居住者，每一門牌發給新台幣15萬元、10萬元特別救助金。

II. 設有戶籍且有居住事實，其生活確實艱困或年老無依，經市府社會局查訪屬實者，視其情境符合低收入戶或中低收入戶之標準發給之。

#### 3. 展期搬遷過好年、減壓免衝突

本案於106年11月初完成補償費發價作業，工程單位訂於107年1月31日動工，惟自區段徵收公告至工程動工僅4個月，又適逢農曆過年時節，市府將搬遷期限延至107年2月28日；未能如期搬遷者，市府以「同理心」立場檢視延期之事由，並協調該處之工期，予以合理的展期搬遷，減緩生活壓力，避免不必要的衝突。

#### 4. 駐點服務—加強地方溝通、疑慮凝聚共識

市府於區段徵收公告前，雖已制訂配套之安置計畫並提供聯繫窗口，但開發區內拆遷戶針對市府所提出區段徵收計畫，並非全然了解（含拆遷安置及建築物原位置保留），為消除土地所有權人疑慮，拉近距離，於永康地政事務所派駐人員，方便所有權人或利害關係人就近諮詢及申請。市府綜合區段徵收以往

辦理經驗，從同理心出發，轉化角色易地而處的思維，站在居民立場作發想，設定「照顧拆遷」、「不造成生活壓力」及「共享開發成果」3大執行目標，推動駐點服務，消弭居民對本案及政府之歧見，轉化居民態度，成為協力建構願景的開發夥伴，共享開發成果。

#### (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. 中華民國憲法第10條：人民有居住及遷徙之自由。

本案實際執行採用原位置保留，實施區段徵收作業時，落實保護土地所有權人之居住權利。

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。

本案實際執行採用建物拆遷安置計畫及補貼房屋租金補助費，確保區段徵收範圍內符合規定之土地所有權人及建物所有權人得以獲得財產權之相對補償。並透過開發後，改善原有地區低窪的地勢，使開發完成後，無淹水之慮。

3. 土地徵收條例第34條之1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。

本案市府訂定「臺南市永康區新設鹽行國中暨附近地區區段徵收建物拆遷及安置計畫」，其安置作為包括房屋租金補助費（租金補貼）、低收入戶特別救助金。另在行政作業上，考量區段徵收範圍內之土地所有權人及建物所有權人之財產權補償與維護，除依規定通知合法建築改良物自動拆遷外，於不妨礙開發工程進行下，同意非合法建築改良物的展期搬遷需求，確保其工作權之延續。

## （六）解析

市府透過區段徵收進行開發時，除了依法規訂定合法建物符合個案的安置作為外，也同步考量小地主分配需要於源頭都市計畫規劃適合分配小街廓以保障土地持有的權益。另外因應需要針對實際需求進行溝通

與協調（駐點與對保留住戶進行座談會），增加民眾對於土地開發的信任感，資訊更加透明，以落實保障居住權。本案因排除永康排水之徵收，整體地貌切割南北兩大區塊，在取得學校用地外，透過與在地民眾的溝通，保留原來3處的橋樑並做無樑設計，搭配永康大排兩側綠帶規劃，改善水道視野觀感；達到維持既有地方紋理、提升地方居住品質。

在工程啟動時，透過部分拆遷展期需求，深化本案除安置計畫外的保障工作權，並重視搬遷過程中可能遇到的問題及社會生活之適應等，給予一定期間的緩衝，以利後續順利工作，舒緩因區段徵收造成的衝擊。

### 三、一般徵收案例 \_ 烏溪烏嘴潭人工湖工程計畫

#### (一) 案例內容

經濟部水利署中區水資源局為辦理烏溪烏嘴潭人工湖工程計畫，申請徵收民眾的土地及地上建物，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，案內雖無土地徵收條例第34條之1規定之中、低收入戶者，但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，仍訂定安置計畫給予補償安置。

#### (二) 爭點

政府因公益需要，興辦公共建設，不得已需拆除民房時，可以有什麼安置作為？

#### (三) 因應作為

1. 需用土地人訂定安置計畫，以上述個案為例，安置方式有三種擇一：(1)輔助自行購屋、建屋貸款。(2)由政府優先配售國民住宅。(3)專案讓售國有土地建屋。
2. 其中安置住戶選擇輔助自行購屋、建屋貸款者，其補貼利息以最高貸款金額350萬元，每戶利息補貼以116.2萬元為限。

#### (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 \_ 新北市新泰塭仔圳市地重劃區第一區

### (一) 案例內容

1. 範圍面積：新泰塭仔圳市地重劃案(第1區)位於新北市泰山區及新莊區，東界至特二號道路，西界至泰山區明志路東側，南界至輔仁大學及新莊區中正路，北界至貴子坑溪，面積為276.6公頃。
2. 私有土地面積及土地所有人人數：私有土地面積254.6公頃，私有土地所有人人數：4,655人。
3. 設籍戶數：377戶。
4. 地上物保留情形：劃設9處保留區(再發展區-排除重劃)。
5. 地上物補償情形：地上物之拆遷補償費公告，土地所有權人對於補償金額有異議時，得於公告期間提出，新北市政府重新查處。該區之補償費業已發放完畢，逾期未領取者，已存入保管專戶。

### (二) 爭點

重劃區內之阿樵石宅約建於20世紀初，為單院加左右護龍之古風貌建築，且為台灣現代藝術家之故居，大廳內木雕精美、磚牆石材做工細緻，深具文資保存價值。某天屋主小石得知阿樵石宅要參加重劃的訊息，根據重劃案原本的設計，石宅三合院的左半部被劃入計畫道路範圍，小石感到震驚，認為如此具有保存意義的古蹟建築不該被拆除，因此，向市政府提出鑑定，希望能將這珍貴的歷史建物保存。

歷史建築和都市發展能夠並存嗎？歷史古蹟位在將開闢的道路上時，一定要拆除占用部分嗎？

### (三)因應作為

1. 都市計畫規劃階段，土地所有權人將其所有之房舍提報，並經市政府指定為新北市市定古蹟。市政府後續則依都市計畫法規程序，辦理都市計畫個案變更，將該市地古蹟劃入古蹟保存區，排除於市地重劃範圍外，為新北市保存了品質極高的古宅第。
2. 新北市政府除了辦理文資保存認定作業外，並考量古蹟未來維護、排水及通行需要，特別在週邊劃設綠地及5米寬綠道納入重劃工程設計。

### (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】**：適足之概念在住房權利方面尤為重要，是否適足，部分取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，為此則必須加以考慮住房權利之特定面向，包括文化的適足性等。而住房的建造方式、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則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。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15條規定，人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。
2. 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。
3. 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；其經依第八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。
4. 文化資產保存法第17條規定，古蹟依其主管機關區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。直轄市定、縣（市）定者，並應報中央主管機關備查（第1項）。建造物所有人得向主管機關申請指定古蹟，主管機關應依法定程序審查之（第2項）。
5. 古蹟指定及廢止審查辦法第2條規定，古蹟之指定，應

符合下列基準之一：一、具高度歷史、藝術或科學價值者。二、表現各時代營造技術流派特色者。三、具稀少性，不易再現者。國定古蹟之指定基準，係擇前項已指定之古蹟中較具重要、保存完整並為各時代或某類型之典範者。

(六)解析：

1. 古蹟建築係人類為生活需要所營建之具有歷史、文化、藝術價值之建造物及附屬設施，可展現土地與人民的歷史記憶，不僅是建構地方文化主體性，透過傳承無形傳統文化核心價值，亦彰顯地方文化的多元性及獨特性。然而古蹟的保存維護與都市發展往往有所衝突，許多珍貴的歷史建築常以經濟開發為名，被任意摧毀，所以本重劃案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。
2. 本案古蹟屋主願意放棄開發利益，花費心力，配合文化資產保存法規定提報列入市地古蹟，規劃單位經採納古蹟維護意見後，將古蹟坐落土地排除於重劃範圍外，並就未來維護、排水及通行需要，在周邊劃設綠地及綠道，納入市地重劃工程施工。是人與文化、環境的調和，也符合適足住房權的意涵。

## 五、市地重劃案例 \_ 新北市新泰塭仔圳市地重劃區第二區

### (一) 案例內容

1. 範圍面積：新泰塭仔圳市地重劃案(第 2 區)位於新北市新莊區，東界至特二號道路，西至建國一路東側，南至公館段 713 地號西北側，北界至新莊區中正路南側，面積為 120.7 公頃。
2. 私有土地面積及土地所有人人數：私有土地面積 106 公頃，私有土地所有人人數：2,548 人。
3. 設籍戶數：212 戶。
4. 地上物保留情形：劃設 19 處保留區(再發展區-排除重劃)。
5. 地上物補償情形：公告地上物補償清冊後，分別於 110 年 7 月 28 日至 30 日於新莊區公所辦理分流發價，並分於 9 月 14、15 日、10 月 28、29 日、11 月 10、11、18、22 日、12 月 2、10、13 日、111 年 2 月 18 日辦理現地發價作業。

### (二) 爭點

阿富在新莊區開了一家工廠，每天都兢兢業業的工作，某天收到政府寄來的公文，通知工廠土地之後要以市地重劃方式開發，阿富的工廠是違規廠房需要搬遷，阿富開始認真研究，發現都市計畫都只規劃住宅及商業區，工廠一定要搬到很遠的地方，他覺得很不滿，所以聯合附近的廠家提出陳情，要求規劃工業用地，以利該地區產業發展與工廠員工生計。

本重劃案既有社區、聚落及鐵皮工廠密佈，部分工廠陳情政府得否協助工廠就近安置，或輔導員工轉

業或媒合工廠搬遷等協助工廠安置措施？

(三)因應作業：

1. 經新北市政府考量民眾陳情事項討論研議後，重劃區內劃設 4 公頃產業專用區，以利未來供重劃區內低汙染產業進駐。
2. 新北市政府於都市計畫階段，即積極與地方自救會協調整合，並調查地方產業需要及有願意配回工業地之土地所有權人意願，配合其持有土地分布情形及面積規模，考量都市紋理、土地使用之妥適性，及配合市地重劃配地可行性，於計畫區規劃產業專用區，未來透過市地重劃土地交換、調整分配方式，將有意願配回工業地之地主及其土地集中分配於該街廓內，以呼應在地產業需求。
3. 多次邀集塭仔圳產業自救會及產業專用區土地所有權人共同研商產業專用區供區內搬遷工廠無縫接軌安置之可行性。
4. 都市計畫規劃階段，新北市政府主動舉辦廠商媒合說明會(約 400 家工廠參加)，提出各項方案，短期方案：實地訪視說明協助合法經營、建置「新北市工業用地供需服務資訊網」媒合私有工業用地。長期方案：透過公有產業用地招商及新設產業園區等方式，協助工廠搬遷及設廠。其他方案：依新北市地上物拆遷輔償救濟自治條例規定，針對各建築改良物及工廠生產設備搬遷進行查估，提供其搬遷之合法救濟。
5. 新北市政府成立塭仔圳跨局處輔導搬遷團隊，定期至重劃區現場訪視廠家，視個案不同搬遷需求，轉介予各相關單位提供協助，並提供產業用地媒合，在自購

土地自建廠房的過程中給予行政流程的協助，以協助業者搬遷至合法產業用地，並為協助搬遷後工廠覓地設廠及營運，市政府也祭出租金補助方案來降低搬遷初期對業者造成的衝擊。對於失業勞工轉介部分，亦提供相關失業補助、轉職就業及職業訓練等配套措施。

6. 市地重劃作業中，透過工程規劃、施工及土地預為分配等方法，縮短拆遷作業時程，縮小對工廠干擾，使其能接續營運，儘量達成無縫接軌。

#### (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：適足住房權】：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：適足住房權-強制驅離】：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……對強制驅離所適用的法律程序保護包括：

- (1)讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會。
- (2)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。
- (3)讓所有受影響的人有合理的時間預先得到關於擬議的遷移行動。
- (4)特別是牽涉到一大批人，在遷移的時候必須有政府官員或其代表在場。
- (5)負責執行遷移行動者之身分必須能夠被適當識別認明。
- (6)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。
- (7)提供法律的救濟行動。
- (8)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。

#### (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. 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。

3. 平均地權條例第 62 條之 1 規定，重劃區內應行拆遷之土地改良物或墳墓，直轄市或縣（市）政府應予公告，並通知其所有權人或墓主，土地改良物限期 30 日內墳墓限期 3 個月內自行拆除或遷葬。逾期不拆除或遷葬者，得代為拆除或遷葬（第 1 項）。前項因重劃而拆除或遷葬之土地改良物或墳墓，應予補償；其補償數額，由直轄市或縣（市）政府查定之。但違反依第 59 條規定公告禁止或限制事項者，不予補償。代為拆除或遷葬者，其費用在其應領補償金額內扣回（第 2 項）。
4. 市地重劃實施辦法第 38 條規定，依本條例第 62 條之 1 規定，應行拆遷之土地改良物或墳墓，以有妨礙重劃土地分配或重劃工程施工所必須拆遷者為限（第 1 項）。前項因重劃拆遷之土地改良物或墳墓，應給予補償。補償金額由主管機關查定之，於拆除或遷移前，將補償金額及拆遷期限公告 30 日，並通知其所有權人或墓主；其為無主墳墓者，得以公告代通知（第 2 項）。

#### （六）解析：

1. 市地重劃應該是一個以當地住民或勞動者為主體而進行之區域性都市建設事業，其施行結果對於該地區相關民眾之生存權與營業權會造成重大影響，由主管機關興辦事業時，應該充分考量該地區內民眾對於當地生活機能之需求，給予充分參與程序之權限與保障，並透過政府提出完善的配套措施，協助工廠合法進行搬遷，並提供員工就業服務，以符合經濟社會文化權利國際公約所要求適當的法律程序上的保護和正當法

律程序，確保都市開發之公益性與正當性，減少公共資源之浪費。

2. 市地重劃本質為地籍整理，在不影響都市計畫、公共工程施工及土地分配等情形下，儘量保留原有建物，土地按原位置分配，不予拆除，儘量以擾動最小維持原有紋理為考量。倘仍有需搬遷時，在執行搬遷之前，先行充分與當地民眾協商，探討所有可行的替代方案，以將搬遷的損害減至最低。並於法律規定範圍內，確保土地所有權人對其受影響的財產，能得到適合的賠償。



## 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<sup>1</sup>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<sup>2</sup>。
3. 儘管眾多的國際文件從不同方面論述適足住房的權利<sup>3</sup>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<sup>4</sup>。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。

<sup>1</sup> 《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)。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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)。

<sup>4</sup> 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<sup>(編輯者註)</sup>」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<sup>(編輯者註)</sup>，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》<sup>5</sup>，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).

<sup>5</sup> 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地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」。<sup>1</sup>1988 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」。<sup>2</sup>《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」。<sup>3</sup>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」。<sup>4</sup>人權委員會也確認，「強制驅離做法構成對人權的嚴重侵犯」。<sup>5</sup>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。

<sup>1</sup> 《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。

<sup>2</sup> 《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。

<sup>3</sup> 《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。

<sup>4</sup> 《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。

<sup>5</sup> 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础。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」。<sup>6</sup>

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」。<sup>7</sup>
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」。<sup>8</sup>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。

---

<sup>6</sup> E/1990/23,附件三，第 6 和第 8(d)段。

<sup>7</sup> E/C.12/1990/8，附件四。

<sup>8</sup> 同上。







聯合國大會 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\* \*\*

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

	段 次	頁 次
一、範圍和性質.....	1 - 10	2
二、一般性義務.....	11 - 36	4
A. 任務執行者與義務的性質..	11 - 12	4
B. 基本人權原則...	13 - 20	4
C. 履行國家義務..	21 - 27	5
D. 預防性戰略、政策和方案...	28 - 36	7
三、搬遷前.....	37 - 44	8
四、搬遷期間.....	45 - 51	9
五、搬遷後：立即救濟和重新安置...	52 - 58	10
六、對強迫搬遷的補救..	59 - 68	12
A. 賠 償.....	60 - 63	12
B. 歸還和返回.....	64 - 67	13
C. 重新安置和復原.....	68	13
七、監測、評估和落實..	69 - 70	14
八、國際社會，包括國際組織的作用.....	71 - 73	14
九、解 釋.....	74	14

## 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於遷離對人權的影響。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。<sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> 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，<sup>b</sup> 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

---

<sup>b</sup> 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。<sup>c</sup>

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；<sup>d</sup> **(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

---

<sup>c</sup> 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。

<sup>d</sup> 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。<sup>e</sup>

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。<sup>f</sup>

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。<sup>g</sup> 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。

---

<sup>e</sup> 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。

<sup>f</sup> 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)。

<sup>g</sup> 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 and 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。<sup>h</sup>

#### 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。

---

<sup>h</sup> 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：<sup>i</sup> **(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。

---

<sup>i</sup> 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。

