

2011 年 12 月修訂版

翻譯者：程雅欣、林冠瑜

校對者：施逸翔、黃怡碧

迫遷評估調查問卷

這份文件試圖作為處理迫遷問題的指引工具，透過：

- a) 事件脈絡化；
- b) 評估可預見或是持續進行之人權侵害的存在與類型；
- c) 提供實用的建議給所有當事人；
- d) 協助監督及報導情況。¹



©George Hsia - www.georgehsia.com

¹ 本工具指南並非詳盡，且應搭配聯合國人權事務高級專員辦公室關於適當居住權利的第 21 號現況資料文件，（<http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/factSheets.aspx>）及其他人權事務高級專員辦公室所提供之進一步工具。

目錄

什麼是強迫遷離？-----	2
受害者識別-----	3
標示其他行動者與對話者-----	3
迫遷脈絡化-----	4
評估調查問卷-----	5
A. 建案計畫與強制拆遷-----	6
B. 拆遷期間-----	7
C. 拆遷後-----	8
D. 救濟措施-----	8

迫遷是什麼？

迫遷可以被廣泛地定義為，在違反被迫遷者個人、家庭、和/或社區之意願的情況下，永久或暫時性的遷離他們所居住的家園和/或土地，而沒有提供適當的法律形式及其他保護措施的管道。²

在這樣的背景下，大規模違反公民、政治、經濟、社會及文化權利有可能會發生，因為(1)遷離欠缺合法的理由／合法性；(2)執行不適宜的遷離手段。

迫遷往往在都市美化與都市更新、準備大型盛事(例如大型運動賽事)的理由下，或是在服務「公共利益」的藉口下，發生在都市地區。在多數的案例中，迫遷影響都市貧民，以及欠缺穩固使用權(tenure)保障之人。迫遷也可能因為開發計劃(基礎建設、水壩、道路)、採擴、採掘/挖掘(extractive)及其他工業活動，或是土地掠奪等等因素，而發生在農村和偏遠的地方。在這些背景底下，原住民族和靠土地過活的人們特別容易受到影響。房地產的貪腐和投機，也是全世界許多迫遷背後的兩個重要因素。

需符合國際標準的基本原則，包含：

- a) 與受影響的人與社群，進行諮商和參與其中；
- b) 適當的通知；
- c) 有效的行政與法律救助；
- d) 禁止會導致無家可歸的作為；
- e) 禁止會導致居住與生活狀況惡化的作為；以及
- f) 在遷離執行前，提供適當的重新安置地點以及/或適當的補償；

△常見的誤解

並非所有的遷離都是被禁止的。一些例子顯示，例如為了保護居住於一棟廢棄建築物的居民，此時搬遷可能是無法避免且允許的。然而，甚至在這些狀況下，搬遷過程必須符合國內法以及相關的國際標準。

即使一個國內的司法判決支持一項遷離，如果沒有遵守國際標準與涉及國家的義

² 禁止迫遷，並不適用於依法且符合國際人權條約規範情況下所執行的搬遷。

務的話，這種狀況可能仍然等同是一個不適宜的迫遷。

□ 參考文件與工具

經濟社會與文化權利委員會（CESCR），關於迫遷的第七號一般性意見，以及關於適當居住權的第四號一般性意見。³

關於適當居住權的特別報告員，A/HRC/4/18 報告的附件（之後稱為「指南」），《關於以開發為目的的搬遷基本原則和指南》⁴

受害者識別

迫遷受害者的處境和他們維護自身權利、阻止非法的驅逐、尋求賠償、以及組織等等的能力，會隨著其背景、所屬群體和其它因素而有很大的不同。因此，重要的是：

- a) 清楚識別直接或間接被影響的受害者（個人，團體，社區）
- b) 決定受影響團體的組成和特徵，例如女性、孩童、老人、身心障礙者等等的比例；他們屬於少數族群、原住民社群等；若他們是國內流離失所者（IDPs）、難民、移民、遊民等；*[現成的統計數據和調查在此脈絡下證明很有用]*
- c) 識別能真正⁵代表社群或受影響的人們；*[考慮在此議題上的性別面向]*
- d) 考慮如果某些個人或團體可能是支持遷離的/或可能接受最終補償方案；*[這樣的同意不應該受到任何形式的壓力]*
- e) 評估受影響族群內部或領導者之間，是否有緊張、對立或其他的動態；
- f) 考慮受影響族群在尋求司法、社會服務等等時，是否通常都會面臨歧視；*[透過法律和/或實踐]*
- g) 同樣重要的是，考慮任何受影響族群內部的團體，是否面對特殊形式的歧視，包括來自他們自己社群的歧視*[例如女性或 HIV 感染者]*；
- h) 將受害者所面對的其他形式的人權迫害納入考量。

³ 可至：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>

⁴ 可至：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>

⁵ 多數例子中，傳統領袖或是對話者會推薦自己，但可能並不能代表全體社區的所有觀點。

〈國內流離失所問題指導原則〉的第六原則 (E/CN.4/1998/53/Add.2)

1. 凡是人都有權受到保護，不被迫從家園或習慣住處任意遷移。
2. 被禁止的任意遷移包括下列形式的遷移：
 - (a) 根據種族隔離政策、“族裔清洗”或其他類似的遷移，意圖或導致改變受影響人民的族裔、宗教或種族組成
 - (b) 在武裝衝突情況下的強迫遷移，除非是為了保護有關平民的安全，或由於絕對必要的軍事原由；
 - (c) 在大規模發展項目下的遷移，除非是為了絕對的、不可抗拒的公共利益；
 - (d) 在災難情況下的遷移，除非是為了受災難影響的人的安全和健康而需要他們遷移；
 - (e) 用以作為集體懲罰的遷移。
3. 遷移不得長於當前情況所需要。

標示其他行動者與對話者

考慮所有直接或間接關連到此情況的行動者，這是重要的。分析他們所扮演的角色、觀點和利益，或許能得出成功介入該情境的引導方向。不同的國家機關往往有不同觀點。下面是行動者的清單，這份清單應該根據不同情況而被採用和完成：

- a) 在聯邦/中央層級的、在區域/省層級的、以及在市政層級的行政、司法、立法和執行的國家公權力 [這不僅包括經辦計畫及其實施、警察或司法部門的機關，也可能涉及處理勞工、教育、衛生、性別等議題的機關]
- b) 監察員，國家人權機構等；
- c) 私人公司，包括房地產開發商、銀行、採掘業、農業、投資等；
- d) 大學，商業組織，建築師，都市規劃師等；
- e) 工會(trade unions)，社會運動，租戶協會等等。
- f) 國際和國內非政府組織；[包括抵制迫遷的組織，和那些可能贊成迫遷，或

已同意搬遷和/或補償的組織]；

- g) 可作為衝突各方之「調[解]人」的第三方；*[不管是緩和緊張局勢，或能夠提供一個協商場域]*
- h) 獨立觀察員，無論是國內的或國際的；
- i) 負責處理該情況的區域或國際行動者；*[例如一個區域的人權法院，它可能正在審理該案件、且已發出臨時決定或預防措施]*
- j) 國際組織（如聯合國、歐洲安全與合作組織、歐洲委員會），金融機構和捐助者（世界銀行、亞洲開發銀行、歐洲復興開發銀行等）；*[這些機構可以融資或實施該項目，或成為一個有影響力的角色]*
- k) 國內和國際媒體（包括網際網路、社群網路、部落格等）。

這樣地畫出關係圖，可提供有用的策略資訊，以回應既有的情況，例如根據資源來針對不同的行動進行排序，觀察可以運用何種類型及如何運用壓力，來減輕或緩和迫遷，並考慮可以建立何種平台／網絡，來捍衛受害者的權利。

迫遷脈絡化

全世界各地每天都在發生強迫拆遷。然而，迫遷發生現場的脈絡及狀況，會因為不同的個案而有極大的不同。針對法律和結構的問題去處理，可防止迫遷再次發生：針對迫遷採取預防性的途徑，比起試圖解決正在發展中的個案，前者是更有效的。就報導的目的而言，這個資訊也是很有用的。以下有幾點問題可幫助你在較一般脈絡中，去連結到事件本身。

法律脈絡：

1. 該國法律中，有關適足住房權的地位或確認，是什麼？
2. 除了財產法外，有沒有任何直接或間接提出適足住房權內容的其他法律？
3. 是否有立法保護租戶？
4. 國家對拆遷的法律和監管框架是什麼？
5. 是否已有法律、政策、或計劃，可以防止強迫遷離？
6. 上述的法律，是否有被執行？

居住脈絡：

7. 哪個或哪些官方部門，負責城市和農村地區的住房事務？
8. 國家有關提供適足住房的能力和責任，是否有被明確地界定？
9. 是否有全國的住房政策？是否有特別處理大多數弱勢者的需求？*[必須考慮到城市和鄉村的特殊性及狀況]*
10. 是否有將非正規居住區正規化的計畫？
11. 是否有改善貧民區的計畫？
12. 是否有足夠的價格實惠的住房（包括公共的和私人的），是可供取得的？
13. 尤其對於特殊的族群，是否他們在取得價格實惠的住房時，有遇到相關的障礙和歧視？
14. 有哪些政策是適當地在處理農村和偏遠地區居民的住房和生計，包括與祖先土地的關聯、獲取公共服務及獲得生產資源、以及就業？
15. 農村地區的住房狀況如何？以及這些地區是否有管道可獲得基本的社會服務？
16. 是否有炒房及炒土地的狀況，包括土地掠奪？
17. 都市規劃是否包括各方面族群或是導向空間隔離？
18. 是否所有人都可以自由地、輕易地取得所有的資訊，例如總體規劃？
19. 在有關居住和土地的決策階段，人們是否有參與的權利？
20. 在有關適足住房議題，可以使用什麼樣的指標、統計和數據，包括關係到弱勢族群的相關指標、統計和數據？
21. 在國家法律之下，有哪些形式的補救和補償？

總體脈絡：

22. 迫遷受害者是否面臨其他的人權議題，像是歧視或種族主義？

23. 有關迫遷的公共意見是什麼？
24. 拆遷的議題是否被用在政治和選舉的目的？
25. 記者在調查和報導迫遷事件時，自由的程度如何？
26. 是否有非政府組織在為住房議題或迫遷案進行工作？他們是否可以自由地工作？[國內非政府組織和國際非政府組織都算]
27. 人民和社區是否可以自由地結社串連（包含面臨迫遷威脅的人民和社區）？
28. 一般而言，是否有有效的司法體系以及有效的救濟管道？
29. 官員和國家公務員（包括警方），是否有接受任何的人權訓練？

評估調查問卷

人權侵害可能發生在拆遷過程的任何階段，其侵害形式與強度也可能因階段而異：拆遷前（包含建案計畫階段）、拆遷中、與拆遷後。

因此以人權角度介入的目的可能有：一、防止人權受侵害，例如暫停拆遷；二、若拆遷具合理的法律基礎，則確保拆遷方式保障受影響居民的人權和尊嚴；三、用安全的管道發表聲明，指出受影響戶遭受的人權侵害，並向申訴機構求訴；四、若無適當的保障或重新安置所，便逕行拆遷，則立即處理(address)拆遷戶的住房和居住品質現況，尤其是最脆弱的、其生命、安全或健康可能受威脅者。

「強迫遷移的實際案例，從表面上看就不相容於《經濟社會文化權利國際公約》的規定；唯有**極為特殊的情況**、並符合相關國際法原則，該強迫遷移才可以被合理化。」引用自經濟社會文化權利委員會（Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR）第四號「一般性意見」（General Comment），段落18。

接下來的調查問卷，點出了各種人權侵害議題的討論方向，可應用在訪問受害者、社區、非政府組織、國際組織、中央政府和地方政府、私人企業等。此問卷也可以用作與各方進行有意義對話的基礎。問卷要依個案的來龍去脈、當時狀況、或受訪對象而定適用範圍，並非所有問題都適用。問卷內容應適時修改和增加問題，以釐清某重點，或調查其他潛在的人權侵害。

訪問結果或許能協助你：一、評估情況是否符合國際標準所界定的強迫拆遷；二、調查哪些人權受侵害，了解如何阻止並補救之；三、指出中長期需要做的事；四、監督追蹤情況；五、撰寫報告，包括提交給條約監督機構（treaty body）或給特

定程序之用。

A. 建案計畫與強制拆遷之前

30. 是否考量過替代拆遷方案；若無，為何？
31. 重建計畫是否考量讓拆遷戶在建案完成後回到原地居住的可能性？*[因此，讓居民僅於建案期間暫時安置他所]*
32. 是否有進行拆遷影響評估？若有，請詳述。*[何時進行、由誰進行、諮詢了哪些對象等等？]*⁶
33. 是否有分類數據、統計與指標，以便評估強迫拆遷對女性、孩童、年長者、身心障礙者、身負疾病及正在接受治療者、或其他特殊需求團體等，所造成的不同衝擊？
34. 建案與可能的拆遷方案是由誰、何時、如何告知社區的？是否容易取得所有建案的相關資訊？
35. 社區是否有在任何階段被諮詢過意見？何時、如何進行？由什麼機關舉辦？接受諮詢者為所有的社區、部分社區、或僅社區代表？
36. 受影響的住戶或社區如何得知拆遷事宜？以何種形式公布（書面、口頭、公布欄、報紙、或廣播等）？多久前論知？是否以潛在受影響者都理解的語言傳達？
37. 通知是否包含以下內容：拆遷決定的法源依據、解釋為何無替代拆遷方案、安置資訊、賠償的資訊、不服拆遷決定時，可採取何種法律途徑及如何取得相關諮詢的資訊？
38. 是否有行政或司法審核機制，可駁回此拆遷決定案？機制是否有運作？機制是否有時效、是否有效果？機制是否容易取得，且負擔得起？
39. 受影響的社區與個人，是否能在必要時取得免費法律諮詢？
40. 受影響者是否有充足時間可於拆遷前聯絡申訴機構？
41. 重審拆遷決定案期間，建案是否可停止暫緩？
42. 對於預計摧毀或可能毀損之財產、投資及其他財物，是否已列出清冊？
43. 受影響的個人或家戶能否獲得協助或賠償金，以撤遷個人物品？相關措施是否已通知他們或其代表？
44. 是否採取預防措施，防止受影響者/戶淪為無家可歸或其他形式的弱勢者，使其人權易受侵犯？相關措施是否已通知他們或其代表？
45. 是否預先規劃短期和長期解決方案，以確保受影響者/戶獲得適足住房？相關措施是否已通知他們或其代表？
46. 是否預先規劃重新安置或重新安頓的措施？相關措施是否已通知他們或其

⁶ 影響評估的特殊重要性，在於它能評估物質成本無法涵蓋的實際拆遷成本。請參考「以發展為基礎所導致之驅離及遷離家園之基本原則與準則」(Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement) 段落 32 與 61-63。相關方法論請見 OHCHR/UN-HABITAT, *Losing your home, Assessing the impact of eviction*, 2011 (<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3188>)

代表？

47. 是否預先規劃特殊措施以避免中斷孩童教育？
48. 是否為正在接受治療者預先規劃特殊措施？
49. 是否為身心障礙者預先規劃特殊措施？
50. 針對受影響者/戶重新安置點的充足與否，是否與之討論過？
51. 是否與未來重新安置點的當地居民討論過？

*適足住房權的核心要素：

- 住宅權屬的保障
- 具備服務、物質、設備、和基礎建設的可得性
- 經濟上可負擔
- 適合居住
- 進出方便
- 地點適宜
- 文化適當性

52. 安置地點之生活條件是否至少與原居住地水準相同，以及是否符合適足住房權的核心要素？ 是否能取得基本生活機能服務？重新安置戶的生計是否獲得保障？*[例如貧窮的個人與社區，若從原先貧民窟或類似區域遷出，應設法提升重新安置點之居住條件。無論如何不應使居住情況更為惡劣]*

53. 拆遷之前，重新安置地點的服務與功能是否已充分運作？

54. 規劃重新安置點時，是否考慮到預防被拆遷社區被隔離或邊緣化的方式？

55. 受影響的社區或團體是否會被分割、安置於不同地點，使其社會網絡受阻？

56. 若受影響居民可於重建後原地居住，是否改變其住宅權屬（tenure）（例如從租戶成為屋主）？是否採取措施讓該住宅權屬可持久（例如由政府補助），尤其是對貧窮或收入低者？*[有些情況下，拆遷戶可選擇購買新建案的房子，但視其收入或工作情況而定，該方案有可能無法持久]*

B. 拆遷期間

57. 拆遷於何時進行？*[時間、日期、是否天候不佳、或為國定假日等？]*

58. 拆遷由誰進行？*[有些情況由警方封鎖該區域，但由私人企業的工人和推土機拆除房屋]*

59. 現場是否有公告拆除正式授權書？

60. 現場是否有立場獨立的觀察者（公民社會團體、國際組織、媒體等）？

61. 拆除如何進行的？*[描述並提供細節]*

62. 獲得授權進行拆除者，是否使用暴力？*[描述並提供細節。使用何種器具？合乎比例原則嗎？]*

63. 是否有生命危險？*[例如，推土機拆除房子時，還有人位於屋內]*
64. 面臨拆遷者是否以暴力抵抗？*[描述並提供細節]*
65. 是否有財產遭毀損？*[包含身分證、公文、家畜、不易移動物品等]*
66. 面臨拆遷者是否被迫毀損自己的家屋和所有物？
67. 是否有採取措施保護遺留的所有物，免遭損毀、非法挪用和非法使用？
68. 是否有採取措施防止任何人遭攻擊或其他形式暴力，特別是保護婦女與孩童？*[例如來自其他社區的攻擊]*
69. 採取了哪些措施，將拆遷對婦女、嬰兒、孩童、年長者、身心障礙者與身負疾病的居民的鉅大影響降到最低？
70. 是否有拆遷的錄影、證詞、或任何其他資訊？
71. 拆遷是否已結束，是否預計進行更多拆遷？

C. 拆遷後

72. 拆遷後立即採取哪些措施，維護安全、提供食物、水、庇護、衣服、醫療照護和其他必需品？
73. 被拆遷戶是否被帶去安置處？是否攜帶其所屬物品？
74. 因拆遷所致，被拆遷戶面臨的實際問題為何？尤其注意他們有何人道需求？*[與其他單位合作列出免受嚴寒酷熱的庇護所、食物取得和烹調設施、水源取得與衛生設備、社區的健康情形、所需醫療照護、孩童教育的需求，向拆遷單位要求採取具體且立即的行動]*
75. 被拆遷戶在拆遷及/或重新安置過程，是否得自行負擔任何費用？
76. 媒體是否得以自由公平地調查並報導這些事件？
77. 政府單位是否有追蹤被拆遷戶的情況？*[確認是否重新安置]*
78. 重新安置處的原居民，是否與被拆遷戶社區之間，發生緊張或衝突局面？
79. 社區被重新安置，是否對其生計造成任何短期、中期或長期的負面影響？

D. 救濟措施

80. 若有司法程序或司法聽審因該事件而舉行，是否符合公平公正審判的標準並依正當程序進行？
81. 受害者或其代表是否因反對拆遷，而受到任何形式的騷擾或威脅？
82. 所有物質（私人財產、不動產、或其他財產與資產）與無形（喪失生計、失去工作、教育和社會福利、心理或社會服務）的損失，是否皆獲得公平公正的賠償？*[更多細節可參考「基於開發所導致之驅離及遷離家園之基本原則與準則」段落 60-63]*
83. 損失與賠償如何進行評估的？由誰負責評估？
84. 若被拆遷戶的生計是附結於其土地與房屋，則與受影響居民諮詢後，採取了哪些預防措施，使他們可繼續取得生產資源和工作機會？*[應注意，漁業社區的生計或許與是否接近海洋、湖泊、及河川有關]*

85. 賠償如何發放，是否符合性別平等觀點？*[時效性、行政程序、和貪腐問題，或許應納入考量]*

欲索取更多資料或有任何批評、回饋，可來信 bghazi@ohchr.org

