



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1994/20
17 December 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十届会议
临时议程项目 7

在所有国家实现《世界人权宣言》和《经济、社会、文化权利国际公约》
所载经济、社会和文化权利的问题，以及研究发展中国家
在实现这些人权的努力中面临的特别问题，其中包括：
与享有相当生活水准权利相关的问题；外债、经济
调整政策及其对充分享有人权、特别是
对《发展权利宣言》的影响

强迫驱逐

秘书长根据委员会第1993/77号决议
汇编的分析性报告

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 9	3
一、定义	10 - 13	4

目 录(续)

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、概念分类	14 - 22	5
A. 强迫驱逐和国内流离失所者	16 - 18	5
B. 强迫驱逐和人口转移	19 - 22	6
三、强迫驱逐的特点	23 - 32	7
四、强迫驱逐的原因和表现形式	33 - 56	8
A. 主使者	33 - 36	8
B. 原因	37 - 48	9
C. 借口	49 - 56	11
五、强制驱逐对享有人权造成的后果	57 - 72	13
A. 受害者的特征	58 - 61	13
B. 强制驱逐对人的影响	62 - 72	14
六、有关强迫驱逐做法的法律依据	73 - 99	16
A. 联合国机构的有关决议和决定	88 - 94	18
B. 世界人权会议	95 - 96	19
C. 武装冲突法则下的驱逐	97 - 99	20
七、裁决规程	100 - 112	21
A. 国际裁决规程	100 - 107	21
B. 区域案例法	108 - 109	22
C. 国家案例法	110 - 112	23
八、在防止强迫驱逐方面采取的行动	113 - 123	23
A. 积极的发展	113 - 116	23
B. 联合国系统范围内采取的行动	117 - 123	24
九、各国的情况	124 - 139	25
十、结论	140 - 146	28
十一、建议	147 - 185	29
A. 预防措施	148 - 176	29
B. 赔偿措施	177 - 185	33

导 言

1. 人权委员会1993年3月10日第1993/77号决议请“秘书长基于对国际法和法理学的分析，编写一份关于强迫驱逐做法的分析性报告”。本报告就是根据该决议以及各国政府、有关联合国组织，包括联合国人类住区(生境)中心、各专门机构、区域和政府间组织、非政府组织和社区性组织提供的意见和评论编写的。

2. 防止歧视及保护少数小组委员会1991年8月26日通过了关于强迫驱逐问题的第1991/12号决议，经济及社会理事会和大会于1986年至1988年期间也通过了题为“实现适足住房权”的许多决议。它们与本主题都有一定的关系。然而，唯人权委员会第1993/77号决议才构成针对强迫驱逐做法的重要步骤。

3. 小组委员会在第1991/12号决议中表示深感关切，因为许多国家和被占领领土继续进行强迫驱逐，每年影响到数以百万计人口，而且除少数特殊情形外，绝大多数这类驱逐按人权法或人道主义法的规定都是无理驱逐。小组委员会在同一决议中还承认强迫驱逐构成“对人权尤其是得到适足住房的权利的严重侵犯”。决议提请注意有必要采取旨在消除这种做法的有效措施。

4. 小组委员会第四十三届会议第1991/26号决议还任命了关于适足住房权的特别报告员，其职责与强迫驱逐做法直接相关。

5. 经济、社会和文化权利委员会在第4号一般性意见(1991年)中就强迫驱逐问题进一步开创了重要的先例，下文将予以详细讨论。

6. 人权委员会第四十九届会议通过具有开创性意义的第1993/77号决议时同意需要创立新的机制，有效和全面处理强迫驱逐问题，包括有关联合国组织和专门机构的进一步参与。两项决议(即小组委员会第1991/12号决议和人权委员会第1993/77号决议)为在国际一级和国家一级针对强迫驱逐做法采取预防性措施奠定了强有力的法律基础。

7. 为了能全面地阐述全世界强迫驱逐问题，本研究报告将试图就强迫驱逐概念下定义并概述强迫驱逐做法的主要原因和表现形式及其后果。报告还将根据第1993/77号决议第6段，对有关国际法律文书以及任何现有法理学进行分析。根据第1993/77号决议第5段，研究报告将就各国政府、有关联合国组织、各专门机构、区域和政府间组织和非政府组织以及社区性组织提交的意见和评论提出分析性汇编。

8. 秘书长于1993年6月7日向各国政府发出一份普通照会，向各有关组织发出一封信，要求它们就该主题提供资料和意见。下列各国政府对秘书长的信函作了答复：玻利维亚、加拿大、乍得、智利、哥伦比亚、意大利、列支敦士登、尼日尔、

土耳其和乌克兰。还收到下列政府间组织的答复：英联邦秘书处、美洲人权法院、美洲人权委员会、阿拉伯国家联盟和经济合作与发展组织。在联合国系统内，下列各组织提供了资料：联合国维也纳办事处、提高妇女地位司、联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处、联合国人类住区（生境）中心、联合国难民事务高级专员办事处和联合国教育、科学和文化组织。下列非政府组织也提供了资料：非洲促进发展教育协会、居住权利和收回住房中心、弗里德里·埃伯特基金会、国际生境联盟、少数人权利团体和世界穆斯林大会。

9. 令人遗憾的是，仅收到少量答复，而其中有实质性内容的更是寥寥无几。尽管如此，鉴于报告的目的是基于对国际法和法理学的分析来分析强迫驱逐做法，秘书长试图利用最可靠的可得资料，尽可能吸取现有联合国资料。

一、定 义

10. 今天多数国家面临严重的住房问题，全世界一亿人无家可归，十亿多人住房不足。¹总体上讲，过去十年里，全世界约有1,500万人被逐出家园，² 1980年代仅在亚洲就有700万人被逐出。³ 人权委员会在第1993/77号决议中关切地注意到，被迫离家的人数年年不断上升，几乎没有改善的迹象。

11. 防止歧视及保护少数小组委员会在第1991/12号决议中指出强迫驱逐做法涉及到“将个人、家庭和群体非自愿地迁离其家园和社区，造成全世界众多人民的生活和特性遭受破坏并造成无家可归人数日益增多”。本研究报告将强迫驱逐做法界定为针对个人、家庭和群体的行动。

12. 值得进一步指出的是，在使用“驱逐”一词时，上述两个决议均未提到由占领军或通过武装进攻造成的大规模驱赶和驱逐。然而，重要的是小组委员会和人权委员会均承认和确认“强迫驱逐做法构成对人权尤其是得到适足住房的权利的严重侵犯”。此外，消除强迫驱逐做法对人人充分享受经济、社会和文化权利至关重要。强迫驱逐做法被进一步界定为加剧社会冲突和不平等，并几乎不可避免地影响到最贫穷、社会上、经济上、环境方面和政治上条件最不利和最容易受到打击的社会阶层，而同时促进较强大群体的利益。

13. 根据《牛津英语词典》，“强迫”和“驱逐”等词表示对某事或某人施加力量、权力、暴力、胁迫和军事力量。“强迫”一词也可表示“迫使某人过早行动、不情愿地采取某种政策或迫使某人采取某种行动”的行为。“驱逐(exiction)”与“逐出(expulsion)”具有同样的含义。显然，所有这些同义词有

一共同点，即对不同程度的暴力的抵制概念。小组委员会第1991/12号决议承认，即使以伪装形式出现，强迫驱逐仍可能常常涉及到暴力行为。

二、概念分类

14. 本章将概述强迫驱逐和诸如适足住房权、国内流离失所和人口转移等与它有关的概念之间的区别和类似点。尽管这些现象之间显然存在相互联系和因果关系，但为了本研究报告的目的铭记它们之间的区别仍然很重要，并以此为根据就强迫驱逐问题查明可采取的具体行动。

15. 正如上文已经提到，强迫驱逐做法与适足住房权之间的关系很密切，前者构成对后者的严重侵犯。此外，适足住房权特别报告员在他的研究报告中承认，否认住房权可能是规划和人口转移，特别是外国占领下的人口转移的后果，因而在这些有关的问题之间确立了另一种联系。

A. 强迫驱逐和国内流离失所者

16. 人权委员会在题为“国内流离失所者”的第1991/25号决议中指出，“国内流离失所者……被迫逃离家乡，在本国其他地方寻求避难所和安全”。⁴ 经济及社会理事会第1990/78号决议提到“因冲突、自然和人为灾害及战争引起的大规模人口迁徙现象给人民带来了巨大苦难”。

17. 正如秘书长关于国内流离失所者的分析报告所指出的，具体地提及“大规模的人口迁徙”，意味着“造成几百或几千人流离失所的驱逐、迁移或人为灾害很可能牵涉到如何有效地保护这些人的人权的重要问题，但与成千上万人因非自愿迁徙而造成的问题不同，需要分别加以研究”。因此，为了该报告的目的，“国内流离失所者”一词的定义是：“……突然或出乎预料地被迫大批逃离家园的人；其原因在于武装冲突、内部斗争、有系统地违反人权，或者自然或人为的灾害；而且这些人仍然留在他们本国领土境内”（E/CN.4/1992/23,第17段）。⁵

18. 因此，可以得出结论，强迫驱逐做法有可能造成国内流离失所者的后果，这两个问题不能分开处理。鉴于两者均涉及到不同程度的“强迫”、“迁徙”、“出乎预料和突然”、“暴力和侵犯人权”和“赔偿无保障”，所以这两个问题尤其不能分开处理。然而，并非所有强迫驱逐均造成国内流离失所者，也不是所有国内流离失所者都是强迫驱逐做法造成的后果。

B. 强迫驱逐和人口转移

19. 人权委员会关于强迫驱逐的工作必须与小组委员会的工作相协调。小组委员会在第1990/17号决议中决定在未来工作方案中列入人口转移所涉人权方面的问题。小组委员会在第1992/28号决议中任命了两名特别报告员编写关于该问题的初步研究报告。决议承认人权和大规模外逃、强迫驱逐和国内流离失所者与人口转移的问题直接相关。

20. 特别报告员提交小组委员会第四十四届会议的初步报告将人口转移界定为“国家政府或国家授权的机构所参加的政治和/或经济进程而造成的人民迁移。这些进程产生了若干有意或无意的结果，影响到被转移人口的人权以及定居者迁入地区的居民的人权”(E/CN.4/Sub.2/1993/17, 第14段)。报告进一步指出，进行人口转移的目的常常是，根据政策目标或现行的意识形态，改变一块领土上的人口组成，或通过军事征服或剥削土著人口或其资源来获得或控制领土。因此可以说，基于歧视的强迫驱逐完全有可能是人口转移的一种原因。他们的家园被拆除，实际上，报告进一步解释说，在人口转移进程中，人们常常被逐出家园或作为重新安置努力的一部分。

21. 初步报告对关于国内流离失所者状况的研究报告(它阐述了改善人权保护的途径，因为在这些人权保护方面传统上不属于联合国系统的救济和其他机构的职权范围，它们的职权仅涉及到跨边界难民)和关于人口转移所涉人权方面的报告(它有效地重点阐述了与造成流离失所的政策和做法有关的国际法律问题)作了区别。初步报告进一步承认“强迫驱逐可能是人口转移的中心机制之一，当其规模巨大而针对的又是特定人口时，尤其如此”(第23段)。

22. 总之，看来无论是强迫驱逐和人口转移问题，还是国内流离失所者问题，其共同因素是在使人迁徙时采用胁迫手段。结合国内流离失所者和人口转移问题来界定强迫驱逐的尝试似乎提出一种论点，即强迫驱逐做法应被界定为造成其他两种现象的可能原因。此外，正如上文已经提到，强迫驱逐可能是对适足住房权的最严重侵犯。这种因果关系和所有这些问题之间的内在联系均说明需要协调人权委员会和小组委员会在这些领域的工作，并特别注意避免重复和重迭。

三、强迫驱逐的特点

23. 为了能够阐述强迫驱逐做法的特点，似乎有必要概述进行强迫驱逐的各种办法，而这些办法常常又大大加剧驱逐行为本身势必造成的痛苦。令人不安的是，尽管法律明文规定了住房权和制定了旨在改善重新安置程序的各种准则，但使用暴力仍然是方便驱逐的惯用手段。恫吓、威胁、对人身施行暴力、骚扰和其他恫吓做法都是实现强迫驱逐所使用的办法。因此，死亡并不罕见。

24. 常常雇用拆除小分队或特别工作队(通常由诸如军队或警察的公共官员组成)来实际进行驱逐。有些国家设有政府的官方拆房特别工作队，而在另一些国家，一般临时组成小分队，负责将居民实际赶出，然后将其房屋拆毁。人们已经承认剥夺人民的家园和土地的做法“最具破坏性，因为它们损害了家庭和社会的核心和基础，因而具有深远和长期的影响”。⁶ 此外，故意纵火是驱逐的惯用手段，既毁坏家园同时又迫使人们迁移。纵火可清理地面而不必使用推土机，在最糟的情况，还可归咎于居民自己。

25. 然而，在考虑驱逐对人造成的影响时，最能引起人们反应的仍然是推土机将被驱逐社区的家园夷为平地的形象。“推土机正义”的公然做法尽管仍盛行，仅仅是那些渴望尽可能迅速和“成功”地进行驱逐的人所采取的各种暴力措施之一。

26. 这种类型的暴力对妇女、儿童和其他易受害群体的影响⁷可能甚至更深远。在这方面，提高妇女地位司在其答复中指出如下：

“强迫驱逐常常发生在城市地区边缘的贫民窟，那里居住着大量妇女。其中多数妇女属于社会条件不利的群体，如需抚养一个以上孩子的单身妇女。当她们面临强迫驱逐时，已经十分恶化的生活水准变为悲剧。”

27. 在这些情况，完全可视强迫驱逐做法为暴力的典型表现，许多妇女是其受害者。尽管如此，立法对这类暴力的规定不适足，国际上也没有赔偿规定。不过，目前正由联大第四十八届会议讨论的关于消除对妇女的暴力宣言与在实行强迫驱逐时对妇女使用暴力的问题是有关的。

28. 因此，根据上面的阐述，必须提出的问题如下：即使执行计划驱逐的理由似乎合法或甚至可能值得推崇，但为实现该目标所采用的办法是否合理？为进行似乎合法的强迫驱逐行为通常使用的办法是否合法？换言之，即使目的正确，是否可以不择手段？最后，驱逐有没有合理的根据？

29. 驱逐是否有“合理的理由”的问题需要分析。从表面上看，驱逐所使用

的许多借口可能与法律并行不悖，因而似乎合理，如出于公共秩序，居民的安全和治安、对公众健康的威胁等原因。然而，在多数驱逐情况，受影响者除了其人权遭到侵犯外，往往结局更糟，尽管在驱逐之前他们的生活和住房条件可能远远谈不上理想。此外，从人权法的角度而言，在审查驱逐理由的逻辑性之前，人们不得不重新评价这些借口的大多数从实际和人的角度来看有多“合理”。

30. 当然，也存在驱逐可能不仅合理而且是解决问题的唯一途径的情况。持续的反社会行为，如骚扰或恫吓邻居或威胁公众健康和安全的行为可被视为驱逐的“合理理由”。同样，种族歧视言论、对邻居的攻击和犯罪行为、在可居住的环境并且有相应支付能力的境况但一再拒付租金以及无理毁坏租赁的财物均可被视为强迫驱逐是合理的情况。另外，在土地或家园被占领国的国民所占领的情况，小组委员会在第1991/12号决议中指出“在被占领土上建立定居点的非法性和无效性”，它们被承认为强迫驱逐占领者的充足理由。

31. 在有些情况，居民应享有重新安置和再恢复的权利，即当他们的安全或健康受到威胁时。这种情况与强迫驱逐有区别，因为驱逐的目标正是为了保护被迁徙的人的权利，并且包括赔偿、替代性土地或住房的保证，和在局势恢复正常后返回撤出地区的权利。这种情况可能存在于发生下列问题之后：水灾、地震、火山爆发、武装冲突、环境灾害、干旱、饥荒和其他紧急情况。这些情况常常涉及居民提出重新安置的要求，表明他们充分参与并同意该进程。

32. 例如，智利政府在其答复中告知秘书长，智利所经历的流离失所情况不属于第1993/77号决议规定的职权范围，因为它们涉及到自然灾害，如地震、水灾等。在这些事件中，政府为了提供紧急住房和物品，与有关国家机构协调行动。如果一地区被认为是危险地区，政府在同一社区或在邻近社区购买土地，为那些出于安全原因必须撤出的人盖建住房，以避免所涉居民遭受背井离乡的创伤。此外，“智利政府承担阻碍强迫驱逐的法律责任，但同时重申只有在万不得已的情况才如此”。

四、强迫驱逐的原因和表现形式

A. 主使者

33. 小组委员会第1991/12号决议察觉到“许多主使者，包括但并不限于占领当局、国家政府、地方政府、开发者、规划者、地主、产业投机者和双边及国际金

融机构和援助机构,都可能执行、许可、要求、提议、倡议或容忍强迫驱逐”做法。人权委员会在第1993/77号决议中强调“防止强迫驱逐的最终责任在于各国政府”,因此私营部门进行的驱逐将属于人权法的职权范围。

34. 为了详述上文,当今一般的意见认为人权条约载有法律义务,要求各缔约国制定适当的国内立法并在有些情况制定行政条例,提供保护防止任何人侵犯人权文书规定的权利和自由以及在遭到侵犯时提供有效补救措施。⁸ 因此,在已经批准载有住房权或与驱逐有关的权利的条约的国家,所有支持、容忍或实际上执行强迫驱逐的主使者负有法律责任。国家在这方面的“最终法律责任”意味着国家有义务保证社会行为者不侵犯他人的权利。

35. 许多国家的立法禁止私人实体如地主对租户进行“非法”或任意驱逐,而其它国家则严格要求必须有法律上可接受的理由才能进行驱逐。法律通常还要求在执行驱逐命令之前由法庭作出裁决。尽管这些法律基本上是为了保护人们免遭被迫无家可归和免受被驱逐的创伤,但常常遭到践踏。此外,除了其它外,房地产开发者和建筑业经常争辩说,这些法律规定抑制盖建新房,阻碍国家房源的增长。

36. 虽然强迫驱逐做法可能由一系列主使者出于各种各样的原因所进行,但除了少数情况外所有的这些驱逐根据人权法或人道主义法均是没有道理的。正如上一章所讨论的,下节将阐述强迫驱逐做法借口所根据的原因。

B. 原 因

37. 小组委员会第1991/12号决议毫无保留地认为基本决策和规划在驱逐中的作用如下:“方向不正确的发展政策能导致大规模的强迫驱逐”和“政府常常采用诸如‘清理城市环境’、‘都市更新’、‘人口过分拥挤’、和‘进步与发展’等说法来设法掩饰强迫驱逐可能涉及的暴力行为”。

38. 由国际金融机构,如国际货币基金组织和世界银行和双边援助机构倡导并由国家执行的“结构调整政策”也促成了因强迫驱逐而流离失所的人数进一步增加。⁹ 这些政策除了其它外可能导致基本社会服务的减损。在这方面有时提出的论点是,由于全球经济和国际关系的性质,驱逐是进步与发展不幸但必须付出的一个代价。¹⁰

39. 经济、社会和文化权利委员会第四届会议在关于国际技术援助措施的第2号一般性意见(1990年)中指出:

“...各国际机构在其项目中应认真避免...违反《公约》规定提倡或强

化歧视,或造成大批人流离失所而没有适当的保护和赔偿...”(E/1990/23,附件三,第6段)。

“在发展项目的每个阶段均应尽力确保考虑到《公约》中包括的权利”(第8(d)段)。

40. 然而,当一国政府愿意从国际和金融机构接受发展援助或贷款,产生强迫驱逐这一“发展的附带产品”,责任不能完全推卸供资方。

41. 人们已经可以得出结论,强迫驱逐最重要的根源之一是规划驱逐并实行驱逐的人对受这些行动之害的人没有任何程度的责任。要建立这样一种关系,大众参与规划和在各有关社区、公共机构、地方当局和国际主使者之间进行对话和协商至关重要。例如,在哥伦比亚,1989年有关社会住房和城市发展政策的第9A号法令鼓励社区参与执行方案和项目,法令同意成立非营利性人民住房组织,为其成员制定自己管理或参与管理的住房方案。

42. 另外,对强迫驱逐受害者没有任何补偿的不适当规划导致他们的生活条件急剧恶化。各国政府常常以“进步和发展”的名义进行强迫驱逐的做法,把它说成是社会进步不可避免的附带产品,根本无视每年给数以百万计的人造成的不利后果和痛苦。根据设在汉城的亚洲住房权利联合会,建筑公司的利益在驱逐和重新安置方面起到相当大的作用,为被清除的地区再发展铺平道路。¹¹

43. 为了强调这一论点,经济、社会和文化权利委员会在第4号一般性意见(1991年)中明确指出,“如果缔约国的政策和立法决定直接造成生活和住房条件普遍下降,又无相应的补救措施,这是与《公约》所规定的义务不相符合的”(E/1992/23,附件三,第11段)。

44. 另一方面,必须指出有关国际机构进行了努力,试图解决与强迫驱逐和由此产生的重新安置有关的问题,这些努力包括世界银行和经济合作与发展组织发出的若干业务指示和准则,下文将予以讨论。

45. 适足住房权特别报告员在其报告中也查明了不同社会导致住房危机的一系列根源(E/CN.4/Sub.2/1991/15,第21-57段)。其中包括政府政策的失败、住房领域的歧视、结构调整方案和债务、贫穷和强迫驱逐。他还在其报告中指出非法占领别国领土的国家通常利用住房政策作为工具,优待自己的公民,牺牲原住居民的利益,尤其是通过使用规划性法令和人口转移的做法。

46. 强迫驱逐的实际动机常常是基于种族、人种、国籍、性别和社会、经济和其它地位的歧视,对此小组委员会也表示深切关注。

47. 在公共行政本来就带有歧视性的情况下制定的规划政策常常是反民主的,

不能满足对象社区的需要。根据国家土地委员会(它是在南非开展活动的一个全国性土地权利集团的伞式组织)在种族隔离政权统治期间,500多万黑人被强迫驱逐出家园和土地。联合国人类住区委员会1991年5月8日通过的第13/8号决议除了谴责比勒陀利亚政权强迫非洲居民大规模离开家园的政策外,还:

“呼吁国际社会支持民族解放运动抵制南非拟议在不理会没有土地、没有住房的黑人社区,完全无视其需求的情况下颁布新的土地立法,进一步敦促南非政府和议会同非洲人社区协商,以便制订公正和公平的土地政策和立法”。

48. 联合国人类住区(生境)中心委托编写的一份详细的分析性研究报告“重新安置经验的评价”,对城中心区内贫困者的经验进行了分析。¹²一该研究报告突出住所不稳定的情况,一方面是市场力量,另一方面是公营部门为恢复这些地区进行的活动,造成房租上升和更高收入阶层取代目前的租户。这种趋势也刺激地主将其房地产变为比住房更为有利可图的用途。报告还指出“为城中心区贫困者提供现场居住稳定的努力常常失败,这是因为大多数再开发活动导致了低收入居民的重新安置”。¹³

C. 借 口

49. 由于驱逐会产生严重和多方面的影响,因此在进行驱逐时几乎无一例外地均提出某种形式的公开借口来证明驱逐行动合理。然而,必须铭记,驱逐的公开理由与决定驱逐的实际动机往往大相径庭。

50. 居住权利和收回住房中心(荷兰的一个非政府组织)除了其它外根据对强迫驱逐做法的全球分析收集了下列为强迫驱逐提出的各种类型的借口:盖建新的和更好的住房;保护公众健康、卫生和安全;保护人行道上的行人安全;提供基础设施、公路或公共工程;保护历史性建筑和遗址;盖建政府大楼;增加农业可耕地;作为对政治活动的惩罚;防止城市扩张;清除“城市的祸根”;根除罪犯的隐蔽所;执行再开发项目;出于安全和健康的原因拆除住房;遏制未来的违章建筑;将住宅租给未来的租户;为房东的家庭成员腾出地方;保护居民免遭水灾危害;疏浚沟渠;盖建体育馆或运动场;收回公有土地或将种族或种性群体分开。¹⁴

51. 从表面上看,改善居民的住房条件似乎是值得赞扬的驱逐借口。然而,正如一非政府组织所指出,在有些长期占领情况,由被占领居民居住的整个地区被夷为平地,诡称是为盖建更好和更现代的住房创造条件,但实际结果却是房租急剧上升,

导致原住居民无力租赁的局面。同一来源还指出,在这样的情况,重新安置实际上是一种借口,目的是瓦解社会单元和剥夺“政治上不受欢迎的家庭”的住房权,同时将“政治上可靠”分子搀进原来协调而和谐的社会群体。在这种特殊情况下的强迫驱逐做法的另一后果是受害地区的乞丐人数急剧增加。

52. 为了清理某一地区或“为外国人提供优美的风景”也可能进行强迫驱逐,在哈拉雷马巴拉的塔辛加难民营就属于这样的情况。在伊莉沙白女王二世访问和1991年英联邦首脑会议召开之前,就进行了大规模驱逐,3,000多人受影响。哈拉雷外围的擅自占地建房者直到一星期以后才被重新安置到离原地点约40公里的地方,使他们几乎无法与哈拉雷城来往。¹⁵ 哈拉雷市政厅在地方政府、农村和城市发展部的支持下对这些驱逐提出的借口是:这样的贫困将会使“女王很尴尬”和擅自占地建房者在哈拉雷的存在将与“津巴布韦的利益背道而驰”。¹⁶

53. 需要为国际性活动建造设施是开释强迫驱逐的另一理由。1988年汉城奥运会就是这方面的一个例子。由于盖建体育馆、住处需要土地,另外为了提高东道国的形象,结果制定了大量拆除和再开发方案。¹⁷ 围绕1996年亚特兰大奥运会的规划也同样使若干社区面临被强迫重新安置的威胁,包括Techwood, Clark Howell 和 Summerhill,使成千上万居民将无家可归。¹⁸

54. 泰国为了保护生态重要地区,制定了农村地区驱逐计划,特别是泰国森林再恢复方案,它有可能导致最近被划为“受保护森林”的地区的约12,073个村庄被驱逐。多数村庄没有合法的土地权,因而面临政府几乎基于任何理由的驱逐,然而,有一村庄的居民拒绝迁离其住宅,他们认为根据社区森林方案人们可以与树为邻。自此以后,政府宣布被驱逐的村民可返回其家园,但地方当局仍拒绝执行这一决定。¹⁹

55. 联合国巴勒斯坦人民权利司和联合国贸易和发展会议在其来文中提请注意以色列在被占领巴勒斯坦领土进行的住房拆除和封闭做法,导致强迫驱逐和居民无家可归。拆毁嫌疑犯住宅的程度被当作一种“惩罚”办法,常常不经审判也不在司法机构证明被告有罪就执行。²⁰ 同时,受害者常常被禁止重建房屋或揭开入口处的封条,因为封条和拆除命令也是没收土地的命令。据巴勒斯坦人民权利司提供的资料,受害人通常从近东救济工程处或红十字会获得一帐篷,他们在房屋已被拆除的废墟上搭起这些帐篷(尽管这块土地已经被没收)。²¹

56. 在经济及社会理事会具有协商地位的一非政府组织列举了强迫驱逐做法的原因,特别是在撒哈拉以南非洲:建立工业区(如采矿和水力发电大坝)、自然水库和港口等。此外,为了保证国家或政府首脑的安全,家庭常常被赶出其住宅,因为它们离他/她的住处或旅程路线太近。秘书长还获悉合法建造的房屋如果离邻国的边

界太近有时候也被拆除。

五、强迫驱逐对享有人权造成的后果

57. 如前所述,强迫驱逐的做法已被确认为对人权,特别是对享有适当住房权利的严重侵犯。但在遭驱逐之后,显然会对当事人享受各项人权造成涉及范围甚广、影响极其深远的后果。因此,本章节将叙述,因强迫驱逐的做法而受到其它人权遭受侵犯的后果。

A. 受害者的特征

58. 委员会和小组委员会均指出,“强迫驱逐和无家可归现象加剧社会冲突和不平等,并不可避免地影响到最贫穷、社会上、经济上、生态方面和政治上条件最不利和最易受到打击的社会阶层”。

59. 在北方发达国家和南方发展中国家中,遭受驱逐之受害者的情况具有极其惊人的相似之处。这些人均不是房产主、属贫穷或低收入群体、并无所确认的地产权或使用期保障、在法律角度看往往被视为“非法的”、政治和经济上均很弱、在决策程序中无足够的代表性或属某一种族/民族群体的成员。全球强制驱逐现象的受害者,不论是孟买的街头住宿者、曼谷的非法占住者、圣多明各市内“各区”的居民、汉城的低收入房客、无土地的农民或世界各地的土著人民,都是城市和乡村中权利最少和社会及经济机会最低的人们。

60. 并不难解释为何那些贫困的人们、家庭及社区受到驱逐造成的许多后果的害最大。在技术上属“非法”性质的许多居住区、住所、非法占住点和私建定居点以及不符合官方建造守则的违章建筑,主要涉及的均是一些最贫困的群体,并且为主张驱逐的人提供了实施其计划的合法论据。实际上,社会最贫困阶层所有新住所的40-70%是人们自己建造的,几乎都属“非法”建筑。²² 贫困人民生活的许多方面按条例是“非法”的,其部分原因是受社会和经济条件的限制而得不到合法的住房资源,从而也在某种程度上说明了为何社会的这部分人口不得不首当其冲地遭到驱逐。

61. 虽然有些驱逐是不可避免的,而且按照法律规定是可接受和合理的,但强迫驱逐使人付出的代价却极为严峻和有辱人格的,为此,必须按此类情况并遵照普遍公认的国际法原则,对任何驱逐的理由作出评估。

B. 强迫驱逐对人的影响

62. 经济、社会、文化权利委员会在其第4号一般性意见(1991)中指出,侵犯适当住房权利的情况甚多,特别是对这一权利本身“不应狭隘或限制性地解释,譬如:把它视为仅是头上有一遮瓦的住处。而应该把它视为安全、和平和尊严地居住某处的权利”(第7段)。

63. 参照以上所述,强迫驱逐的做法,不仅侵犯了人身自由和安全的权利,还严重损害了享有住房和适当生活条件的权利。然而,却几乎无人关注强迫驱逐和流离失所的社会代价,诸如失去对生存至关重要的安全、和睦的环境以及社会网络,往往导致生理、心理和情绪上的创伤,并迁移到荒芜人烟的地区,远离就业机会(导致经济上的艰难困境)、学校和世所熟知的服务设施。以城市发展为名义的强迫驱逐,如未拆散家庭,则也往往支解了社区,并不考虑社区支持往往是人们最为重要的保障。

64. 被驱逐的人们付出的其它代价是,个人和社会贫困程度的加剧;医疗状况的艰难和疾病的蔓延;交通费用大幅度增长;住房条件的恶化,包括缺乏基本的舒适条件;由于肆意采用暴力造成人身伤亡;逮捕和监禁反对驱逐者;削减低收入住房总数量,致使住房费用大幅度提高,而且往往又无其它可选择的住所;种族隔离和/或加剧的社会孤立;丧失文化上或传统上有意义的地点;个人物品和财产遭没收;一种力单势薄的无奈感;与重新定居点既有居住者的冲突。²³

65. 由强制驱逐的做法造成的影响,严重地侵犯了人人固有的尊严,因为受影响的社区遭受到威胁和暴力,并且可能因民族和种族原因而受到歧视。享有公正和有利工作条件的权利由于重新安置点远离就业机会而减损。同样,如重新安置区附近没有学校,或邻近的学校无法接纳数量众多的新转校生时,则也会有损于受教育的权利。同时,把人民强行从其住房和家中驱逐出去也显然侵犯了迁徙自由和每个人选择其自己居住所的权利。

66. 由于重新安置地点往往过分拥挤,引起疾病的传播,加上缺乏公共保健设施和医药,又加剧了健康风险,侵犯了享有尽可能高的身心健康水平以及保健照顾的权利。在此类情况下,每个人固有的生命权也遭到了威胁。例如,新德里的达卡欣甫尔重新安置点,在被驱逐者抵达了六个月之后,仍然缺乏基本的设施。因此,疟疾和肠胃性感染疾病猖獗,虽然并无初期几个月内疾病死亡人数的全面记载,但这一数字必定达数百人。²⁴

67. 此外,尽管家庭被认为是社会的自然和基本单位,但由于在驱逐过程中家

庭可能遭强行拆散,因此威胁到家庭生活和团圆的权利。强迫驱逐的做法不但侵犯了每个人享有其隐私权、家庭或住家免受任意干扰的权利,而且也侵犯了享有社区文化生活的权利。以达卡的一桩驱逐案为例,因未把一非法占住的社区作为整体移走,从而割断了人民之间的关系,因此社区的含意也就不复存在了。但对这些人而言,居住地和家庭团圆的维持,是远比他们住所质量好坏重要的多的问题。²⁵

68. 不应忘记的是,按照定义,法定住址是进行选举登记的基本要求。因此,许多人由于遭强制驱逐而没有合法地位,由此可能失去选举和加入政府的权利,以及诸如思想、言论和集会自由等其他公民权利;这反过来又会使人们对本国的法律和政治制度失去信心并可能致使这些最常遭强制驱逐做法之害的社会阶层长期陷入“犯罪深渊”。

69. 大规模驱逐也会造成丧失生计和传统土地以及环境恶化的可能后果。这些反过来也会阻碍人人享有自由从事其经济、社会和文化发展的权利。例如,水库大坝往往不仅淹没受影响地区最好的土地,而且还使得邻近区域无法居住。大坝建造者一般都声称大型水坝比小水坝更为经济。但水坝越大,人民必须迁移的越远。²⁶ 丛林筑坝者往往甚至连树木也不伐,只是把森林一淹了之。经一段时间后,腐烂的植物释放出有害气体,杀死鱼类并使得水不能饮用,而且还加剧各类疾病的流行。

70. 不应忘记的是,各级正在设法指导驱逐程序,以减少无章可循造成的损害和痛苦。制定某种准则的推动力,显然是出于对这一程序造成的上文所列各类对人的影响的认识。以这些对人有害的后果为依据,新近批准了,诸如“援助机构发展项目的非自愿迁移和重新安置准则”。这是经济合作和发展组织(经合发组织)的发展援助委员会于1991年通过的,并应要求提交给了秘书长以使他掌握情况。该准则阐明如下:

“造成人民非自愿迁移的发展项目,一般均会产生严重的经济、社会和环境问题:生产体制被拆散,失去生产性资产和收入资源,人民被迁移至不太适宜发挥其社会和生产技能,而且资源竞争程度更大的环境,因此,如不周密地计划和认真地实施适当的措施,非自愿性的重新安置可能造成长期性的艰难困境以及环境损害。以往的经验证明,没有明确的准则指导非自愿重新安置已致使许多项目低估迁移的复杂性和影响”。²⁷

71. 该准则还指出,虽然充实的重新安置规划可能会增加项目的初始投资成本,但具有长期性的收益,包括在项目实施期间更少的拖延和成本递增,具有经济生产力的重新安置者产生的利润增加以及降低一般社会需付出的福利费用。因此,重

新安置规划不但提供了缓解迁移的不良影响的手段,而且还为受到项目影响的人民创造了具有长期经济利益的发展机会。

72. 一非政府组织也同样指出,虽然委员会的第1993/77号决议建议,所有各国政府对遭强制驱逐者作出直接赔偿和/或适当的补偿,但却忽略了关键的一点,即遇到大规模强制驱逐情况时,必须在驱逐之前采取赔偿和/或补偿的措施。

六、有关强迫驱逐做法的法律依据

73. 强迫驱逐的做法一般公认是对享有适当住房权利的最严重侵犯。小组委员会第1991/12号决议明确地阐明,“强制驱逐的做法构成了对人权,特别是对住房权利的严重侵犯”。因此,委员会第1993/77号决议要求根据对国际法和法理学的分析编写本报告。

74. 尽管目前尚无一项法典具体规定强制驱逐为非法或管制这种做法的结果,但大部分强迫驱逐的案件均违反协定和习惯国际人权法的基本原则。因此,除提请注意有关强迫驱逐的一些具体条款外,看来还应提请注意享有适足住房权利的法律基础。

75. 根据《世界人权宣言》第12条,“任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉...”。因此,这意味着强迫驱逐的做法侵犯了每个人享有其私生活、家庭和住宅免受任意干涉的权利,以及应得到法律保护免受这种干涉和打击的权利。

76. 更为重要的是,强迫驱逐明显地侵犯了享有适足住房的权利《世界人权宣言》第二十五(一)条扼要列明的该项权利的法律基础如下:

“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务;在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时,有权享受保障”。

77. 《经济、社会、文化权利国际盟约》第十一(一)条承认,“人人有权为他自己和家庭获得相当的生活水准,包括足够的食物、衣着和住房,并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利,并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性”。这项条款构成了经济、社会和文化权利委员会有关适足住房问题的基础。

78. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第五(辰)(3)条阐明,“缔约国依本公约第二条所规定的基本义务承诺禁止并消除一切形式种族歧视,保证人人有不分

种族、肤色或民族或人种在法律上一律平等的权利,尤其享受...住房权利”。

79. 《关于难民地位的公约》的第21条和《保护所有移徙工人以及家属权利国际公约》第43(1.d)条,也载有有关住房权利的条款,而且也意在反对强迫驱逐的做法。

80. 除《世界人权宣言》外,诸如《儿童权利宣言》(1959)第4条;国际劳工组织建议第115号(1961),原则2;《社会进步和发展宣言》(1969)第二部分第10(f)条以及《发展权利宣言》(1986)第8(1)条等若干国际宣言也阐述了适足住房的权利。

81. 1976年联合国人类住区会议通过的《温哥华人类住区宣言》直接论述了强迫驱逐问题,并确定了有关驱逐的可接受行为如下:

“只有在养护和恢复无可能的情况下,并采取了迁移措施后,才可展开大规模的清除行动...。

“各国的人类住区政策反映出了他们的思想意识。这些政策不得用于把人民从其家园或土地上驱逐出去,或确立特权和进行剥削。人类住区政策必须符合(人类住区)原则宣言和《世界人权宣言》”。

82. 国际对清除行动的不可取性以及人类住区政策与《世界人权宣言》所载各项人权之间的重要关系的明确确认,成为各国政府在审议强迫驱逐的做法时应考虑的坚实法律依据。

83. 1957年国际劳工组织通过的《关于在独立国家内保护和融合土著和其他部落和半部落人口的公约》(第107号)第12条规定,应承认土著人口的土地所有权,而且在未经他们自由同意的情况下,不得把他们迁移走。但是,公约的含意却被大大地冲淡了,因为其中阐明允许为了发展国民经济根据国家法律进行的迁移,任意地解释这一条款可作为任何一类强制驱逐做法的理由。作为这一条款的补救办法,公约规定向有关人口提供同等质量的土地,如他们愿意,也可给予现金或实物补偿。

84. 为增强1957年公约的诸项条款,1989年劳工组织通过了《独立国家的土著和部落人民公约》,其第16条阐明如下:

“在(土著)人民的迁移被认为是必要的非常措施时,这种迁徙将只有在采取了由国家法律和规章规定的适当步骤之后才能进行,这包括酌情为有关人民提供能有效陈述其意见这种机会的公共调查”。

85. 此外,至少有三个南美国家的宪法中规定了保护土著人民免受强制驱逐和重新安置的条款:²⁸

(a) 1988年的巴西宪法承认土著人民对传统土地的原始权利并保障长期拥有和使用这些土地、土地表面资源和水源。即使是暂时性的迁移也必

须经国会批准;

(b) 1992年的巴拉圭宪法强调,土著人民应得到不可剥夺的土地,并禁止未经他们明确表示同意迁移他们。

(c) 1991年哥伦比亚宪法将政治和资源管理权力赋予土著人社区,并划出了大面积的土地归其管辖。

86. 《土著人民权利宣言草案》(E/CN.4/Sub.2/1993/29,附件一)第10条明确阐明:

“不得强行让土著人民迁离其土地或领地。在未得到有关土著人民的自由的和知情的同意,并在事先就公平和公正的赔偿达成协议,并在可能情况下允许作出返回选择,不得实施重新安置”。

这一条款得到第7条的支持,该条规定旨在或实际上使土著人民放弃其土地、领地或资源的任何行动,都必须作出赔偿。

87. 关于对土著人民的土地权利和把他们从其传统土地上驱逐或强行迁移出去问题的讨论,见人口转移所涉人权方面问题特别报告员的报告(E/CN.4/Sub.2/17和corr.1)。

A. 联合国机构的有关决议和决定

88. 防止歧视及保护少数小组委员会第四十五届会议通过了关于强制驱逐问题的第1993/41号决议,从而增强了人权委员会第1993/77号决议所载的各项规定。

89. 此外,《到2000年全球住房战略》在其第一基本原则中阐明,“享有适当住房的权利已得到普遍公认,并构成了国家承担解决住房需要义务的依据”。这又得到进一步阐述如下:

“各国[全体]公民,或许较贫困,有权期望其政府关心他们的住房需求,并承担起基本的义务,保护和改善住房及住区环境,而不是损害或毁坏它们”。(A/43/Add.1,第13段)”。

90. 联合国人类住区委员会通过了若干项有关适当住房权利和强迫驱逐做法的决议,包括均于1988年通过的,题为“伊拉克和伊朗伊斯兰共和国之间局势”的第11/9号决议;题为“援助南部非洲种族隔离和殖民主义受害者”的第11/11号决议;和题为“为住房筹资”的第11/12号决议。第11/9号决议反映了委员会担心,“交战的持续将导致进一步的破坏和加深无辜平民百姓的痛苦,迫使他们迁徙和放弃他们的居住地,因此沦落为无家可归者”。第11/11号决议也对南非政府提出了同样的批

评, 其中委员会“强烈地谴责比勒陀利亚种族隔离政权继续强行把南非人民驱逐出其家园的做法”。

91. 委员会第十二届会议通过了第12/3号决议, 重申其谴责强行把南非人民驱逐出其家园的做法, 并吁请“国际社会向该区域的流离失所者和无家可归者提供物质援助”。委员会还通过了第12/4号决议, “呼吁结束对黎巴嫩人类住区继续进行的摧毁”。

92. 联合国人类住区(生境)中心在其发言中提请秘书长注意人类住区委员会1993年5月5日通过的题为“享有适足住房的人权”的第14/6号决议。委员会在该决议中“促请所有各国停止可能或确实已造成侵犯享有适足住房的人权的任何做法, 特别是大规模强制驱逐的做法和住房方面的任何形式的种族或其它歧视”。决议还请“所有各国废除、改革或修订在任何形式上不利地影响实现适当住房权利的现行立法、政策、方案或项目”。

93. 总之, 人类住区委员会的做法确认了:

- (a) 战争的破坏或驱逐, 导致无家可归;
- (b) 住房权利可遭“剥夺”;
- (c) 强行迁移应遭到国际上的谴责;
- (d) 住房权利需要一贯地予以重申;
- (e) 有权重建在国家批准的行动中遭摧毁的家园;
- (f) 大规模强迫驱逐的做法侵犯了享有适当住房的权利。

94. 因此, 这些决议的内容显然应可为人类住区委员会今后各届会议就强制驱逐问题采取进一步行动提供推动力。此外, 也决不应孤立地看待这些决议, 而应在联合国人类住区中心的使命和方案的总体范畴内加以对待。

B. 世界人权会议

95. 在1993年6月于维也纳举行的世界人权会议的框架内, 曾召开了一次非政府组织论坛会。该论坛提交给世界人权会议全体会议的最后报告(AA/CONF.157/7和Add.1-2)载有在论坛会议期间开会的各种专题工作组提出的一系列建议。

96. 第3工作组专项讨论了“强迫驱逐、流离失所和住房权利问题”。其报告除其它外包括下述建议:

- (a) 建议所有国家政府立即停止对适足住房权利的任何和一切侵权行为, 特别是强制驱逐、拆房和封房、住房方面的任何形式歧视、引起无家

可归和赤贫的行动、以及容忍和制造住房不足；

- (b) 工作组确认，以违背个人、家庭、群体和社区意愿的迁移、搬迁和重新定居为形式的强制驱逐是一种普遍和全球现象，对此表示最深切的关注，这一现象每年影响到世界每一地区所有国家城市和乡村的数百万人；
- (c) 明确无误地建议所有国家应立即制止强制驱逐做法的一切表现形式，所有政府都应避免通过实际上会使强制驱逐变为合法的立法；
- (d) 工作组重申包括人权委员会和经济、社会、文化权利委员会在内的几个联合国人权机构的立场，强制驱逐严重侵犯人权，特别是适足住房权；
- (e) 建议立即向强制驱逐行为的任何和所有受害者提供补偿和归还其住房；
- (f) 工作组对不履行和继续剥夺住房权深感震惊，其中包括强制驱逐、制造引起爆发社区和种族暴力和导致住房领域歧视特定种族群体的局势。
- (g) 工作组表示遗憾：全世界的社区暴力可能并的确引起对住房权利的大规模侵犯，包括强制驱逐和流离失所行径；
- (h) 工作组表示震惊：包括占领国在内的一些国家公开利用规划进程作为歧视手段，通过包括总规划在内的政策和方案歧视某些群体，往往使他们在转移和强制驱逐的过程中被迫离井背乡；
- (i) 建议国际和双边金融机构订正向致使人们非自愿迁离家园的一切开发项目供资，包括施加附带条件的经济调整政策；
- (j) 考虑到上述诸点，工作组以最强烈的措词建议人权委员会作为紧急事项任命一名强制驱逐问题特别报告员，以期记录、揭露，特别是防止强制驱逐行径造成的严重侵犯人权行为。

C. 武装冲突法则下的驱逐

97. 在武装冲突情况下，成千上万甚至好几百万人被强制驱逐出其家园，有时因担心其自身的安全而被迫逃亡。除非只有暂时迁移才能保障居民的安全，否则，国际人道主义法明确地禁止此类驱逐。下述被视为国际惯例法一部分的条约列有适用于战争、武装冲突或非法占领期间的若干重要条款，因此对国际社会的所有国家

都有约束力。

98. 1949年8月12日的《关于战时保护平民的日内瓦公约》详细地阐述了这些问题。公约第49条规定：

“凡自占领地将被保护人个别或集体移送及驱逐往占领国之领土或任何其他被占领或未被占领之国家之领土，不论动机如何，均所禁止”。

该公约的第53条禁止“占领国对个别或集体属于私人所有之动产或不动产之任何破坏...，但为军事行动所绝对必要者则为例外”。

99. 《日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受害者的第二附加议定书》第17条阐明：

1. “除为有关平民的安全或迫切的军事理由所要求外，不应基于有关冲突的理由下令平民居民迁移。如果必须进行迁移，则应采取一切可能的措施，使平民居民能在满意的住宿、卫生、健康、安全和营养的条件下被收留。
2. 对平民，不应基于有关冲突的理由而迫其离开其本国领土”。

七、裁决规程

A. 国际裁决规程

100. 经济、社会、文化权利委员会逐渐形成的裁决规程显示出，对待强制驱逐的做法和对待主张或容忍驱逐的各国政府持始终一致的法律态度，从而坚定地把这种行径划入不可接受的行为之列。

101. 委员会要求每个已批准《经济、社会、文化权利国际盟约》的国家，向它提供有关他们本国领土内驱逐现象遍布程度的具体资料。1990年全面修订了概要规定各缔约国报告形式和内容的准则，据此，各缔约国必须每五年向委员会提交有关该国驱逐做法的各类提问的答复。

102. 应向委员会提供的资料包括如下：

- (a) 在以往五年期间遭驱逐者的人数和目前对驱逐得不到法律保护的人数；
- (b) 为禁止所有驱逐形式已采取的立法措施；
- (c) 在致力于保护居住者权利和防止驱逐的国际事件之前，所采取的措施；
和

(d) 旨在将使用期保障赋予目前无此类保障者的立法措施。

103. 目前,向出席委员会的所有缔约国代表提出的问题是,他本国是否或在何种程度上实行强制驱逐。报告准则增加的这些和其它一些要求,是重大进展的体现,并使《经济、社会、文化权利盟约》的权利和义务具有更高程度的明确性和规范性内容。

104. 在1990年和1991年期间,经济、社会、文化权利委员会采取了前所未有的行动,宣布多米尼加共和国(两次)和巴拿马因它们实施驱逐的广度和方式而违反了公约第11(1)条。²⁹ 这些决定体现了联合国条约机构对具体国家因其采用和容忍强制驱逐的做法而提出正式谴责。

105. 迄今为止,委员会已通过了四份一般性意见,旨在为各国提供额外的指导,使它们履行公约规定的义务。其中两份评论,第2号一般性意见(1990)和第4号一般性意见(1991)均具体提及了强制驱逐。

106. 在关于适足住房权利的第4号一般性意见(E/1992/23-E/C.12/1991/4,附件三)中,委员会就驱逐问题提出了一个国际法律机构从未提出过的、最为全面的法律意见。第18段综述性地宣布:

“……委员会认为,强制驱逐的事例显然是与《公约》的要求格格不入的,只有按照国际法的有关原则,在某些特别条件下才是允许的”。

107. 第4号一般性评论还指出,由驱逐引起的问题可交由国家和地方法院进行司法审议,并且也应按此加以处置。此外,同一文件也载有盟约准则规定的权利,即人人“享有一定程度的使用期保障,保证得到免遭强制驱逐的法律保护”。

B. 区域案例法

108. 虽然《欧洲保护人权与基本自由公约》(1950)既没列明住房权利,也未阐明免遭驱逐的保护,但欧洲委员会和欧洲人权法院审理的若干案件均直接与强制驱逐有关。最突出的是,1976年塞浦路斯控诉土耳其案确认驱逐是侵犯“尊重家庭”权利的行为。欧洲委员会对该案发表的意见是:

“委员会认为,把希腊族塞浦路斯人从住房,包括从他们自己的家庭中驱逐出去的事件,根据公约应追究土耳其的责任,其干预了盟约第8(1)条所保障的权利,即这些人享有尊重其家庭的权利,和/或享有尊重他们私生活的权利……。委员会的结论是……土耳其的所作所为不符合公约第8条所保障的尊重家庭的权利”。³⁰

109. 鉴于以上所述和在享有尊重家庭的权利和私生活的权利的严格范畴内,驱逐构成了违犯法律准则的行为。根据委员会所述,不让遭驱逐者有重新回家的可能性,即干扰了尊重家庭的权利。

C. 国家案例法

110. 一个非政府组织提供了一个有关住房和强制驱逐问题的国家案例法的实例。据此来源所述,印度的最高法院和其他司法机构就驱逐问题作出了若干保护居住者、意义深远的裁决,其中最著名的是“孟买街头住宿者案”。1981年印度最高法院裁定,生命权利包括过有人的尊严生活的权利,其中包含诸如适足的营养、衣物和住所等起码的生活必需品。尽管作出了这样和其它各种宣判,但是街头住宿者最终还是被命令撤出他们的居所。

111. 1986年同一法院裁定,如果某人擅自占用地皮,或未经许可在其上私自建房,不可不经法律批准将他驱逐。

112. 在最近的津巴布韦一案中,天主教促进和平及正文委员会紧急请求高等法院下令禁止政府驱逐楚茹农场的居民,理由是根据1992年土地征用法,只有在主管法庭下达命令并且必须履行了三个月的预先通告期后,才可实施驱逐。因此。高等法院下达了暂时禁令,禁止土地、农业和水利开发部长、内政部长和地方政府首席长官在主管法庭下达适当的驱逐令前采取行动。³¹

八、在防止强迫驱逐方面采取的行动

A. 积极的发展

113. 在经济、社会和文化权利委员会于1991年做出决定,敦促多美尼加共和国不要采取任何不符合《经济、社会和文化权利国际盟约》的行动之后,1991年9月17日的一项“立即驱逐”La Cienega 和 Los Guandules等地居民的法令未予实施。当地的组织肯定,委员会的决定是政府重新考虑计划驱逐的一个重要因素。1993年5月,有70,000人住在La Cienega 和 Los Guandules。³²

114. 1992年9月,在赞比亚一些地方住房组织利用小组委员会第1991/12号决议和其它法律文书采取行动后,地方政府和住房部长推迟了从卢萨卡的Misisi、John Lenge 和Chawawa等贫民区驱逐大约17,000人的几项计划。³³

115. 在马尼拉,对两项驱逐计划做了良好组织的反对派导致了对这两项计划的重大修改。例如,在住有1,000户人家的North Cemetery住户强烈抗议之后,地方当局向被驱赶的群众提供了能够接受的足够的重新安置地。³⁴

116. 上述事例清楚地表明,成功地防止和避免强迫驱逐是可能的,现有的联合国决议和决定是采取有效行动的得力工具。

B. 联合国系统范围内采取的行动

117. 人类住区委员会在1988年关于重建巴勒斯坦人住房的第11/10号决议中,要求以色列占领当局停止在被占领领土上对巴勒斯坦人的恶劣行径,特别是炸毁和破坏巴勒斯坦人的住房,这种行为违背了人类住区委员会的目标和原则,以及它实现国际无家可归者住房年目标的努力,决议还重申了“住房被以色列占领当局炸毁或破坏的巴勒斯坦人民重建他们住房和在里面定居的权利”。

118. 此外,委员会在有关以色列占领领土的1989年第12/11号决议中,重申巴勒斯坦人民有权得到适足的住房,和平和有尊严的生活,以及他们重建家园和在其中和平生活的权利,决议要求以色列当局打开根据军事命令在被占领领土上被封闭的房屋。该决议要求秘书长成立一个国际基金,用于重建被以色列占领当局破坏的住房和其它建筑,无数巴勒斯坦家庭因之无家可归。

119. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员提请秘书长注意他提交大会的年度报告,他的每一份报告都收入了有关以色列当局破坏和封闭西岸和加沙地带被占领领土上巴勒斯坦居民住房和营地住所问题的材料。

120. 根据主任专员对1991年7月1日至1992年6月30日阶段的报告(A/47/13),出于惩罚目的摧毁房屋和营地住所的活动在这些地区仍在继续。在同一份报告中,近东救济工程处抗议这些行为违反了日内瓦四公约第33和第53条。根据1993年8月30日救济工程处主任专员的一份函件,在1992年7月1日至1993年6月30日期间,在西岸的难民营内没有破坏住房的活动,但以色列当局查封了9个住所32间房屋,影响到9个家庭共64人。此外,在加沙地带有130处、在西岸有3处住所,由于以色列军队或安全部队无端使用火箭和爆炸装置而被完全或部分摧毁,使加沙的176个家庭和西岸的3个家庭受到影响,总共大约3,000人。

121. 最令人关注的是,驱逐政策常常是事先经过周密计划的行动,还常常受到立法的支持。这种情况又从另一个方面表明,强迫驱逐的做法是可以预防的。例如,对世界银行进行的目前亚洲最大的一个水坝项目独立进行的审查确定,进行这项规

模宏大的计划“几乎完全没有考虑人民和它的影响”。³⁵ 但在这个例子上,制定计划的人找出受项目影响的人民的主要问题和需要,从而在社会上和经济上保证顺利的发展尚为时不晚。

122. 对于大规模发展项目,³⁶ 世界银行已认识到必须对受影响的社区制定有效的赔偿规定,过去十年中世行在“非自愿重新安置”方面的政策已逐渐制定出来。1980年2月,一份关于“在世行资助的项目中与非自愿重新安置有关的社会问题”的业务手册声明承认,除非采取适当的预防性行动,否则会给对象群体造成困难。世行对因发展项目而搬迁人民的总政策在1980年2月的第2.33号业务手册声明中确定如下:

“世行的总政策是,帮助借款国确保在一合理过度阶段之后,被迁徙的人民至少能够达到他们过去的生活水平,并且使他们尽量在经济上和社会上进入接受地区的社会。规划和资助重新安置应作为项目的一个组成部分....”

123. 1990年6月,世界银行在关于“非自愿重新安置”的1990年6月第4.30号业务指令中重申:“非自愿重新安置可造成严重的长期困难、贫困和环境破坏,除非认真规划和采取适当的措施”。此外,如上所述,世界银行成立了一个“社会政策和重新安置司”,对世行有关非自愿重新安置的政策进行内部审查。

九、各国的情况

124. 在这一节里,对秘书长从各国政府收到的答复加以论述,突出对人权委员会第1993/77号决议的不同解释,以及各国在这方面的不同情况。

125. 1993/77号决议的内容被认为在总体上“符合玻利维亚社会政策的精神”。但该国政府认为,玻利维亚发生的强迫驱逐一般而言是由于住房紧缺造成的,而住房紧缺问题的出现又是由于城市人口增长的结果。玻利维亚政府声称,目前在玻利维亚不存在强迫驱逐的行为,因为在所有这类情况下都必须经适当的法律程序,至于给租赁权以法律保障和采取适当措施保护所有受强迫驱逐威胁的人,住房部门的目标之一便是体面的住房,不仅包括住所,而且也包括基本基础设施和有益健康的环境。对所有政府均应立即退还、赔偿或另行安排住所或土地的建议,玻利维亚政府认为:“应首先研究各州的有关立法及其可能性。”

126. 哥伦比亚政府的来文也首先指出了“哥伦比亚存在的严重住房短缺”:

“在数量和质量两个方面住房不足和由于公共治安方面的发展(不安

全、游击战、准军事部队的行动、贩毒、自然灾害等)农村人口突然涌入较大的城镇造成工人的住房情况恶劣,都促成了受影响的人口逃往大城市地区,在那里他们又很少有机会进入或在城市就业市场中找到一席之地。这一流向城市的速度之高造成了脱离农村地区的人无法得到象样的住房。”

127. 答复指出,每个公民得到象样住房的权利,在1991年的宪法通过后是具有宪法地位的一项基本原则,宪法第51条规定:

“所有哥伦比亚公民都有得到象样住房的权利。国家将创造必要的条件实现这项权利,并将推动社会住房计划、适当的长期筹资办法和组织结构,实施这些住房计划。”

128. 为此,政府订立了在1990-1994年4年期间建造539,000套住房的指标,主要提供给收入不超过法定最低月工资4倍的人。作为政策实施的一部分,建立了一个家庭住房补贴计划。答复非常详细地介绍了宪法对私人所有权的规定,和哥伦比亚的社会住房政策和城市发展情况--这些材料秘书长认为对适足住房权问题特别报告员十分重要。

129. 哥伦比亚的来文与玻利维亚的答复十分相似,具体谈到了强迫驱逐现象,说:“若干年以来哥伦比亚已没有发生过强迫驱逐现象--至少在前领土信贷所负责执行清理不符合标准的住房区计划以来没有发生过。”然而应当指出,1989年的9A号法关于获得不动产的标准程序规定,各市镇和大城市的市长必须建立和不断更新“高危险地区”的资料档案,即建立在有水灾、塌方或下陷危险或环境有害健康地区的住宅,或没有给予建筑许可地区上的住宅。

130. 乍得政府在它的答复中从另一角度来解释“强迫驱逐”,提出虽然强迫驱赶的做法显然违反了《世界人权宣言》,但在危及到国家安全或实现经济、社会、文化和政治权利的情况下,则可以下令从本国领土上强迫驱逐外国人。

131. 意大利政府的答复基本上集中于它对1993/77号决议中对“强迫驱逐”行为定义的理解,即“无疑不是指从本国领土上驱逐外国人(《公民权利和政治权利国际盟约》第13条),也不指由于公共秩序的原因迁出非法占据的建筑物和场所”。因此得出结论,该决议是指非自愿地大规模驱逐或迁徙人口案件,而没有采取任何适当措施或计划任何赔偿。根据这一解释,“很难想象这种情况会在意大利发生,因为这种做法违反我国宪法所包含的、作为一个文明和民主社会特征的神圣原则”。

132. 尼日尔对决议作了另一种解释。尼日尔共和国外交和合作部在它的答复中告知秘书长,它认为对第1993/77号决议第一段,强迫驱逐的作法“不能根据事实

本身便构成对于人权的粗暴侵犯,也不特别构成对适当住房权的侵犯”。答复进一步指出,尼日尔不认为强迫驱逐的做法和适当的住房条件之间有任何联系。在多数情况下,被驱逐的人拒绝遵守住在国的法律,还常常破坏公共秩序。决议的第一段被认为“对主要的西方文明”尤为重要,“它们在本世纪末将遇到严重的住房危机和巨大的移民潮”。

133. 关于决议的第二段,该国政府说,在尼日尔,主要是由于它在地理位置上处于非洲的中心,并鉴于目前的贩毒和假货问题,对不符合规定的外国人的控制一直是当局的一块心病。因此,尼日尔认为,按照第1993/77号决议的要求采取措施消除强迫驱逐的做法是十分困难的。

134. 土耳其政府在答复中说,根据1993/77号决议的定义,土耳其不存在强迫驱逐的问题。建筑部和国务部正在进行与住房建设有关的项目,以收容被周围国家驱逐的人。这个情况涉及了联合国难民事务高级专员办事处提出的一个问题,有关强迫驱逐和难民流动之间的关系问题。

135. 一个在经济及社会理事会具有咨商地位的非政府组织说,强迫驱逐的做法造成了在塔吉克斯坦的20多万国内流离失所者和在阿富汗的将近10万塔吉克斯坦难民。另一个非政府组织指出,地方当局在优良的耕地上建设住房和施工,造成了从邻国逃往尼泊尔的难民数量激增(根据难民署的材料,1993年上半年较1990-1992年期间增加了3倍)。

136. 乌克兰政府在它的答复中举出了《乌克兰住房法》第109条,根据该条,只有根据《乌克兰住房法》的规定和通过法律程序,才可将公民迁出公共或社会住房的居住场所。只有未经授权占据居住场所或生活在坍塌危险的住宅内的人,才可通过行政措施在得到检查官同意的情况下将其迁出”。根据当局的说法,驱逐的决定仍经常做出,然后由人民法院的法警执行。

137. 以下数字显示了在乌克兰强迫驱逐的情况:1992年,经检查官批准从未经批准占据的住所驱逐了1,789人;1993年上半年,记载的这种案件为794起。同时,要求批准驱逐出未经授权占据住所的案件,在1992年为1,401起,1993年上半年694起。此外,1992年22次、1993年头6个月3次批准将居住在被认为有坍塌危险的住宅中的公民强行迁出。

138. 当局明确说明:“检查官采取行政驱逐的决定一般都是正确的”。总检查长办公室最近要求各地区就这些问题提供材料,以便统一这项工作的标准和采取立法行动,使所有住房方面的争端只能由法庭来决定,充分考虑到所有有关方面的利益。

139. 最后需要重申,考虑到一些政府对强迫驱逐的做法所做的不同解释,为本报告之目的,强迫驱逐一词系指“非自愿地将个人、家庭和群体从他们的家中和社区迁走,造成无家可归者增加和住房及生活条件欠缺”,它有别于人口转移、从本国领土上驱逐外国人和国内流离失所者现象。

十、结论

140. 无论是严重侵犯人权的情况,特别是侵犯适足住房的权利,还是在流离失所、重新安置、人口转移或迁徙的情况下,强迫驱逐的情况仍在世界各地存在。但不仅强迫驱逐的现象继续在世界各地存在,而且如人权委员会第1993/77号决议所说,实际上在受影响的人数及其影响的严重性方面还在增加。

141. 尽管强迫驱逐的做法可以有不同形式,可影响具体家庭,也可以是整个社区,但都有某些共同特点与之相联系:强迫驱逐的受害者几乎总是社会中最贫穷、在社会上处境最低下的阶层,还带有一定程度的暴力。

142. 从这个分析中可以看出,在大多数情况下驱逐可以预防,在所有情况下其有害后果均可得到避免。在驱逐不可避免的情况下,提出驱逐的人都有义务采取措施对受害人给予赔偿,以尽量减少有害后果。

143. 还可看出,强迫驱逐的情况正在全球范围内上升,尽管国际人权组织和机构对这种现象十分重视。强迫驱逐的做法是一种违反适足住房权的行为,也因而侵犯了其他人权。这个事实使人们得出结论,在法律规定和实践之间存在着很大的差距。非自愿地将个人、家庭和群体从他们的家中赶走目前是很多国家的流行做法,它违反了--如果不是公然侵犯了--国际上公认的最基本的人权法。

144. 这种情况表明,必须建立新的立法和有效的机制,在国家、区域和国际上防止强迫驱逐,加强实施适足住房权的机制。

145. 此外,在住房权和驱逐之间存在着明确和内在的关系,根据推断,各种公民、政治、经济、社会和文化权利也与这种做法有着密切的联系。此外,国际人权机构,特别是经济、社会和文化权利委员会果断地从这种做法的人权影响角度讨论强迫驱逐问题,这一事实已使人们更普遍地接受,这种做法的后果是严重的,对之适用国际人权法律的规则是适宜的。

146. 无疑,所有联合国人权机构在今后的会议上更具体地审议强迫驱逐问题是必要的。另外,为简化人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会的工作和使之合理化,建议关于适当住房权、人口转移、国内流离失所者和环境问题的各位特

别报告员在他们以后的报告中特别注意研究他们各自的职权范围和强迫驱逐问题之间的关系。

十一、建 议

147. 在本报告提出的事实和分析基础上,秘书长希望向人权委员会第五十届会议提出以下建议。建议的第一部分是防止和消除强迫驱逐的方法,第二部分将提出在强迫驱逐无法避免的情况下缓解其有害影响的方法。

A. 预防措施

148. 《经济、社会和文化权利国际盟约》的缔约国同意采取适当措施,确保通过一切适当手段实现盟约中所载的各项权利,特别包括采取立法措施。

149. 在强迫驱逐问题上,很多国家的住房法、法律或法规已经载有明确禁止非法驱逐的条款。联合王国1977年的《保护免受驱逐法》便包括对“非法驱逐和骚扰”的法律保护,还确定了对违反该法的定罪。这种法律规定的存在表明,有理由要求没有这种规定的国家考虑通过这类规定。事实上,国家法律中一些需要修订或废止的方面,可能会通过国家报告程序的立法审查作用显示出来。

150. 关于驱逐影响的声明,也可有助于保护可能的受害人、化解社会紧张关系和缓和居住人的困难,只要是把这种声明只看作是临时性措施,而不是用来取代立法的权威,因为这种做法如果掌握不当,甚至可能为驱逐行动辩护。根据那种做法,从任何一个地点将占据其中的人迁出,都必须有完全独立于要求驱逐者的个人或机构提出声明交主管当局,且声明中看不出被驱逐方没有得到适当保护,否则将不颁发许可。

151. 各国政府消除强迫驱逐现象最迫切需要采取的措施之一是落实住房权。本研究报告提出,经济和发展方面的考虑是强迫驱逐背后的主要动机之一。取得社会经济增长和发展的刺激常常抹杀个人获得一个象样和安全生活场所的基本需要。拥有财产的权利常常与住房权发生冲突。因此,落实住房权意味着采取一种循序渐进的办法,只是逐渐地导致在全社会范围内充分享有这项权利。

152. 因此建议,采取措施实现充分享有适当住房的权利,其中特别包括从立法上对所有有关或涉及住房权的国家法律进行全面和系统的审查,确保这些法律符合国际标准,在全国范围内开展有关住房问题各项规定的宣传运动,以及在国家向经

济、社会和文化权利委员会提出的报告中固定收入有关驱逐、重新安置和无家可归者的统计资料。

153. 为制止强迫驱逐行为,政府应当采取的一个以法律为基础的具体行动,是普遍给予租用权担保。租用权担保,即保护免受任意或强迫驱逐的法律权利,对所有人、房客和擅自居住的人都是平等的,可在阻止驱逐方面发挥重要作用。

154. 租用权担保的原则已多次得到承认。人权委员会第1993/77号决议敦促各国政府:“基于受影响者或群体的有效参与并与他们进行切实协商和谈判,对目前受到强迫驱逐威胁的所有人给予保有权的法律保障并采取一切必要措施充分保护他们免遭强迫驱逐”。

155. 经济、社会和文化权利委员会一致通过的适足住房权的第4号一般性意见(1991)明确地将租用权担保纳入了《经济、社会和文化权利国际盟约》提出的法律权利范畴。委员会在确定“适足住房”的定义时明确说:

“使用权的形式包罗万象,包括租用(公共和私人)住宿设施、合作住房、租赁、房主资助住房、应急住房和非正规住区,包括占有土地和财产。不论使用的形式属何种,所有人都应有一定程度的使用保障,以保证得到法律保护,免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁。缔约国因而应立即采取措施,与受影响的个人和群体进行真诚的磋商,以便给予目前缺少此类保护的个人与家庭使用权的法律保护”(第8(a)段)。

156. 防止歧视及保护少数小组委员会在1991/12号决议中建议人权委员会鼓励各国政府:“采取旨在遏制强迫驱逐做法的政策和立法措施,包括基于同受影响者或群体的切实协商和谈判将保有权的法律保障授予目前受到强迫驱逐威胁的人们”。

157. 人类住区委员会在1993年5月5日的第14/6号决议中一致敦促各国对无家可归的情况、住房条件不足和没有租用权担保的人以及其他在适足住房权方面产生的问题,建立适当的监督机制和指标。

158. 如果彼此联系起来看并考虑到在国际法中住房权的所有其他基础,对所有人的租用权担保无论住房的形式如何,已日益深入对适足住房权的法律解释之中。

159. 联合国人类住区中心坚决反对在土地使用方面发生争执的情况下清除城市的贫民窟和擅自建立的定居点,反对强行将住户驱逐。住区中心报告说,随着大多数国家通过了国家的住房战略,包括对政策的制度化和改进,在国家和私营部门无力提供可以接受的适足住房的情况下,在确保尊重人民自己解决住房的努力方面正在

取得某些进步。

160. 在这种情况下,各国政府所需要做的常常只是不采取强迫驱逐行动,尊重适足住房的权利,只要有一种承诺通过技术、法律和财政援助向自力更生解决住房的穷人提供支持就行了。在那种情况下,一项最具深远意义的措施便是提供租用权担保。根据人类住区中心的看法,以发给用于居住使用土地使用许可证或地契的形式提供法律保护,是政府履行它们对拥有适足住房权的承诺和消灭强迫驱逐行为所能采取的最为重要的步骤。这些措施常常反过来刺激大量自力更生建设住房的投资,特别是在发展中国家的穷人中间。

161. 尽管如此,租用权担保本身如果没有对支付能力和可以令人接受的居住条件的充分保证,也不可能充分满足住房权中所固有的法律要求。

162. 在房主和非法占据房产或土地的人之间利益发生冲突的情况下,住区中心和COHRE提出的一个建议--分享土地,可为争端提供一个彼此满意的解决办法。这个避免强迫驱逐的预防性方法曾在印度的海得拉巴和泰国的曼谷成功地适用过。在很多发展中国家的城市,法律制度限制了将擅自占地者立即迁走的可能性,迫使房主去走复杂和无休止的法律程序,而分享土地的办法给了房主立即收回和开发房产的好处,使之可能增加土地的价值和排除采取驱逐行动可能造成的法律和其他费用。

163. 分享土地的原则是,以这样一种方法开发有争议的土地:其一部分保留给在那里生活的人居住,而土地的所有者则按照他/她自己愿望开发另一部分。分享土地可被看作是一种现场重新划分土地的形式。对可能成为强迫驱逐受害者的人来说,这种选择可提供租用权的保证、消除被驱逐的威胁和诉讼、刺激他用更永久性的建筑材料建筑更安全和有益健康的住宅,以及留给后代人一份财产。此外,公共机构也有好处,可避免社会动乱、有利于提供社会服务和在占有人拥有使用权保障的情况下更有理由实施修缮计划。

164. “全部收买”的办法是避免强迫驱逐的另一条独特的出路,已在某些国家采用过,取得了不同程度的小规模成功,尽管在全球范围内采用这种解决办法可能有局限。“全部收买”的办法主要涉及的是长期被人擅自占据居住的房产,但已需翻修。

165. 这种办法既承认公共当局确保适于居住的住房条件的责任,也承认居住人的使用权。由于很多被占据的房屋是归私人所有,因此,购买的办法要求地方政府买下有关的住宅,随后有权利和责任对建筑进行翻修。

166. 在整个过程中,擅自占住的人也都参与其中,在修缮阶段,或者向他们提供财政帮助,或者提供另外的住所,并允许他们在项目完成后重新在经过修缮的建筑

里居住。这时擅自占住者成了房客,通常支付合理的租金,他们所得到的好处是既可重新回到他们原来的住所,又可得到经过大大改善和保养的住房。这种办法排除了驱逐,保护了居住人的权利又增加了可居住的生活空间。

167. 其他预防办法除其他外可包括几项:³⁷

- (a) 建立社会意识,参与计划的制定和缓解强迫驱逐所造成的困难,以及作好准备和采取预防措施,减少因计划的驱逐而造成的损失;
- (b) 加强扶贫措施和为穷人提供较好的生活条件,保护私人和社会财产,推动私人和社会的中长期投资,和提供就业机会和技术;
- (c) 加强社区的发展,分担恢复和重新建设的责任,保护和加强社会和公共服务及基础设施,由人民自己来估价和掌握他们的需要、计划和作出补救,并负责保养。

168. 认识到强迫驱逐给人们造成的严重痛苦,已制订出了重新安置的指导原则,特别是上面已经提到的世界银行和经合组织。人类住区中心也显然在这方面采取了积极行动,它参与制定了(应在政策上加以鼓励的)良好行为准则、管理重新安置工作的方针和重新安置工作不同计划和实施阶段的指导方针。

169. 这些方针可帮助捐助国的决策人作出决定,否定对涉及驱逐的项目投资,但对继续这种做法的接受国政府产生的影响将是十分有限的。在外部机构,如捐助国和/或双边组织,能够通过项目指导方针施加影响的情况下,如在世界银行的情况下,这些指导方针的确可能发挥积极作用。然而,必须尽快制定在不具备特别影响力或没有外部机构参与的情况下能够对发展情况造成影响的指导方针。在这方面,住区中心所制定的指导方针包括以下内容:尽可能避免重新安置;如果重新安置不可避免,必须拨出足够的资源,包括非政府组织和社区组织的协助,确保城市贫民不因此而受害;从引起重新安置的发展中受益的各方应支付重新安置活动的全部费用,包括被重新安置人的社会和经济恢复。

170. 然而必须认识到,这种指导方针也可能等于是默认强迫驱逐的做法,尽管本报告作为其主要建议主张必须尽可能避免强迫驱逐,和仅在绝对必须的情况下那样做。然而重新安置的指导方针是重要的,如果所有有关方面都现实和忠实地执行,可有助于找出驱逐的替代办法,避免因而造成的违反获得适足住房的权利。

171. 本报告认为,驱逐常常与重大的国际事件同时发生,如奥林匹克运动会、选美、正式国事访问、国际会议等等,这些活动一方面对东道国具有积极影响,如新闻媒介的注意和增加收入,另一方面又不应作为强迫驱逐行为的理由。

172. 因此,似乎有理由提出,需要起草和通过一个安排国际活动的准则,可由

人权委员会和人类住区委员会等联合国机构发起。起草这些准则时应当考虑的内容包括:如有可能因为计划的活动而造成驱逐,对国外捐助人加以劝阻;在作出决定通过计划之前举行公众听证,解决有可能因该项活动而出现的驱逐问题;受到强迫驱逐威胁的人有权利向法院提出起诉和有向更高级法院提出上诉的权利;如没有驱逐以外的其他选择,必须保证最低限度的警告时间、重新安置的可能和适当的经济赔偿及参与整个过程。

173. 还应指出,小组委员会曾要求适足住房权问题特别报告员研究一项国际住房权公约的可能性,为在国际上深入讨论住房权问题提供一个机会。

174. 非政府组织在防止和消除强迫驱逐现象方面的作用非常重要,应充分予以鼓励。作为政策制定者和受影响的人之间的中间人,为了所有有关方面的共同利益,特别是为了保护受害人的利益,必须强调他们的参与。熟悉情况的非政府组织可帮助取得政治上的支持和引起公众舆论的注意,对计划的强迫驱逐起到遏制作用;由于在重新安置过程中它们常常具有关键作用,因此,它们可协调和帮助重新安置工作。另外,在遇到强迫驱逐的情况下,人们常常不知道他们的权利和选择,非政府组织可以提供法律和专业上的帮助。

175. 非政府组织在住房权利和强迫驱逐方面所进行的具有影响的工作,一个实际例子是生境国际联盟(HIC)--一个建立在墨西哥的组织,和荷兰的非政府组织COHRE所开展的活动,它们已对本报告作出了实质性贡献。后者还出版过一份关于强迫驱逐和人权的手册,³⁸ 其中以所有联合国正式语文收入了关于强迫驱逐的联合国有关决议和在各国使用它们的具体建议。这个在基层活动的例子无疑将有助于通过在受影响的人中间增加对情况的了解,消除强迫驱逐现象。

176. 国际人口流动或跨边界的国际移民,有一个方面需要研究,即它的原因和发展如何影响国际移民,³⁹ 这项研究应以强迫驱逐为重点,应论及强迫驱逐作为发展的一个“副产品”如何影响“经济移民”(相对于政治移民而言)的人数。开发署在为本报告提供的材料中说:“开发署认识到,国际人口流动可影响到发展进程的几乎所有各方面,并受到其影响”,在这方面,一项综合战略要求既考虑到人口流动的原因也考虑到它的影响。此外,开发署决心防止造成被迫移民的条件,如消除“与之有关的各种条件(如得到住房的情况)”⁴⁰。

B. 赔偿措施

177. 在这方面,1993/77号决议说:“各国政府(应)依照被强迫驱逐的个人和

群体的意愿和需要,经同受影响的个人或群体举行彼此满意的谈判后,提供立即的补偿、赔偿和/或适当和充分的其他住房安排或土地”。

178. 另外,小组委员会关于严重侵犯人权和基本自由行为受害者得到赔偿、补偿和复原权利问题的特别报告员特奥·范博芬先生在他的最后报告中承认:“强迫迁移和强迫驱逐问题近年来已列入国际人权议程,因为它被看作是对许多人--个人和集体的基本公民、政治、经济、社会和文化权利造成严重和灾难性损害的行为”(E/CN.4/Sub.2/1993/8,第21段)。

179. 经济、社会和文化权利委员会在它的第四号一般性意见(1991)中认为,在非法驱逐后寻求赔偿的法律程序是在适足住房权利方面一种可能的补救措施:“委员会认为,适足住房权利的许多组成因素至少是和国内法律的补救措施条款相一致的。依据法律体系,这样的领域可能包括,但并不仅限于此:(a) 法律上诉,以求通过法院命令防止有计划的驱逐或拆房;(b) 遭非法驱逐后要求赔偿的法律程序;(c) 对房东(公共或私人)就租金水平、住所维修、种族或其他形式的歧视方面所实施或所支持的非法行为提出上诉;(d) 在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧视提出指控;和(e) 就不健康或不适合住房条件对房东提出起诉”(E/1992/23-E/C.12/1991/4,附件三,第17段)。

180. 赔偿和归还可取各种形式。现金支付是最通常的赔偿形式,尽管经验表明,所给的钱通常是不足的,还有人提出,这种形式本身不是解决强迫驱逐所造成问题的适当形式。

181. 在重新安置地点提供另外的住所是减少驱逐之不利影响最可行的方法之一。然而,拥挤、与就业地点和过去的邻居相距太远、缺乏基本设施和总的生活条件下降,常常是这种选择办法的特点。在另一个极端,另外提供的住房费用可能大大超过被驱逐人的能力。再有,在很多情况下受害人可能根本得不到任何赔偿。因此,对于强迫驱逐行为所造成的后果,情况显然不能令人满意,迫切需要首先避免和消除这种行为,而不是试图之后“缓解打击”。

182. 生境中心发表的一份研究报告建议在以下几个基本领域作出赔偿:赔偿对被离开的房屋/土地所作投资的财务安排;对在原居住环境以外的地点重新安置造成的问题给予赔偿,如交通补贴;对由于驱逐而造成的收入损失给予赔偿。⁴¹

183. 在这方面,大会在第40/34号决议中通过的《为罪行和滥用权利行为受害者取得公理的基本原则宣言》提供了一系列赔偿原则,可适用于强迫驱逐的受害者。这些原则主要是:

- (a) 受害者有权向司法机构提出申诉并迅速得到补救;

- (b) 应告知受害者他们通过这些机构寻求补救的权利;
- (c) 罪犯或应对其行为负责的第三方应向受害者、他们的家属或受养人作出公平的赔偿,包括归还财产、赔偿伤害或损失,偿还因受害情况造成的费用、提供服务和恢复权利;
- (d) 当无法从罪犯或其他来源得到充分的补偿时,各国应设法提供经济赔偿;
- (e) 受害者应得到必要的物质、医疗、心理及社会援助和支持。

184. 显然适用这些规定的情况非常有限,不仅是由于受强迫驱逐行为影响的人常常不被视为受害者,而且由于他们擅自占用或非法使用服务,而被看作是违反法律的人。

185. 最后,根据本报告中对强迫驱逐行为的分析和提出的看法,人权委员会宜考虑设立一个较为永久性的机构,如强迫驱逐问题特别报告员,以便解决已经发生的强迫驱逐行为所造成的有害后果,防止这种情况在今后的发生。

注

¹ 大会正式记录,第四十三届会议,补编第8号,增编1(A/43/8/Add.1)。

² Habitat International Coalition, "A Global Survey of Forced Evictions: Violations of Human Rights" (June 1993, February 1992, August 1991, August 1990), Utrecht.

³ Denis Murphy, "A Decent Place to Live: Urban Poor in Asia", Bangkok, Asian Coalition for Housing Rights, 1990.

⁴ 人权委员会已多次讨论过有关强迫驱逐的问题。特别是委员会在1993年根据它的第1993/60号决议“苏丹的人权情况”,对在苏丹严重侵犯人权的报告深表关注,特别是人民被迫流离失所的问题。委员会对大批难民逃往邻国和在国的大批流离失所者和少数人的人权受到侵犯成为强迫驱逐的受害者感到震惊,对苏丹严重侵犯人权的情况表示关注,包括人民被迫流离失所,委员会要求所有冲突各方保护所有平民的人权不受侵犯,包括不强行驱逐。

关于扎伊尔的人权情况,人权委员会在第1993/61号决议中对扎伊尔人权情况的严重程度表示关注,特别是人民被迫流离失所;委员会对沙巴省情况的恶化表示关注,那里的地方当局对种族冲突的爆发和20,000人被迫流离失所负有首要责任。

⁵ 秘书长的国内流离失所者人权问题代表在他的报告(E/CN.4/1993/35,附件)

中,反映了对第一份报告中提出的定义问题从各国政府、联合国机构和非政府组织收到的各种意见和评论。然而,报告建议在议定新的定义之前使用该定义作为“工作定义”。

⁶ Palestine Human Right Information Centre, “The Demolition of Palestinian Home and Other Structures by Israeli Authorities”, 1989, p.1 (part of the information transmitted by the United Nations Division for Palestinian Rights).

⁷ 《消除对妇女一切形式歧视公约》第14条(2)(h)要求缔约国采取一切适当措施,消除对农村妇女的歧视,保证她们在男女平等的基础上……享受适当的生活条件,特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯等方面”。《儿童权利国际公约》(1989)第27条(3)规定,缔约国按照本国条件并在其能力范围内,“应采取适当措施和其他负责照顾儿童的人实现享有适当生活标准的权利,并在需要时提供物质援助和支助方案,特别是在营养、衣着和住房方面”。

⁸ Paul Soeghart, “The International Law of Human Rights” Oxford, Clarendon Press, 1993, 443 p.

⁹ 有关结构调整对实现经济、社会、文化权利影响的详细分析,见小组委员会关于实现经济、社会和文化权利问题特别报告员达尼洛·蒂尔克先生编写的第二份进度报告(E/CN.4/Sub.2/1991/17)。

¹⁰ 世界银行已经成立了一个重新安置审查小组,负责内部审查与世界银行项目有关的人民非自愿重新安置方面的政策和做法。设在世行环境部内的新的社会政策和重新安置司,它的目标是通过发展地区的能力和在项目 and 方案制订中考虑进社会和文化因素,促进无害环境和有利于社会的发展。

¹¹ Asian Coalition for Housing Rights, Evictions in Seoul, South Korea”, Environment and Urbanization, 1989, vol., No.1 pp.89-94

¹² 联合国人类住区中心(生境),“对重新安置工作的评价”,内罗毕,1991年。研究报告确定了一些有用的定义,以区分常常互相交替使用容易造成混乱的术语。“重新安置”:迁往另一个地点并提供土地或住房,等于“重新定居”,可以是自愿的,也可以是非自愿的;“驱逐”:强迫迁居而不提供另外的土地或住房(2p)。

¹³ 同上, i.p.

¹⁴ Scott Leckie, “When Push comes to shove: forced eviction's no eviction”, Whole Earth Review, Fall 1991.

¹⁵ Habitat International Coalition, "Forced Evictions: Violations of Human Rights", Utrecht, August 1992.

¹⁶ 同上, 12.p.

¹⁷ Asian Coalition for Housing Rights, 前引书。

¹⁸ Habitat International Coalition, 前引书, 11.p.

¹⁹ Prangtip Daorueng, "Thai villagers: we shall not be moved", Panoscope, No.36, July 1993, 17.p.

²⁰ The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, "Violations of Human Rights in the Occupied Territories", 1990/1991, 31.p.

²¹ 同上, 34.p.

²² Hardoyc Jorge and Satterwaithe, "Squatter Citizen: Life in the Urban Third World", Earthscan Publications Ltd., London, 1989.

²³ Leckie, 前引书。

²⁴ 生境, 前引书, p.28.

²⁵ S.A. Hasnath, "Consequences of squatter removal", Ekistics, No. 263.0 ct.1977, pp.198-201.

²⁶ Vijay Paranjpye, "Dam economies: the big lie", Panoscope, July 1993, p.13.

²⁷ Development Assistance Committee, "Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects" (OCDE/GD(91)201), Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 1991, P.5.

²⁸ Roger Plant, "Loopholes weaken indigenous rights", Panoscope, July 1993, p.19.

²⁹ 经济、社会和文化权利委员会关于多米尼加共和国的结论性意见: "委员会委员会得到的情况表明, 在过去5年里有将近15,000个家庭遭到大规模驱逐, 这些家庭不得不在恶劣的条件下生活, 以及发生驱逐的严重情况等已足以使委员会认为, 《盟约》第11条的保障没有得到遵守" (E/1991/23-E/C.12/1990/8, 第249段)。

经济、社会和文化权利委员会对巴拿马的结论性意见: "……委员会认为, 以这种方式进行的驱逐不仅侵犯了适足住房的权利, 而且也侵犯了居住人的隐私权和

住家安全的权利。”(E/1992/23-E/C.12/1991/4,第135段(c))。

³⁰ European Commission of Human Rights Cases 6790/74 and 6950/75, Cyprus v. Turkey, 4 European Human Rights Reports 482, Report of the Commission, Paras 208 - 210, 982 and Opinion of the Commission, 10 July 1976.

³¹ The Sunday News, Zimbabwe, 31 October 1993; The Daily Gazette, Zimbabwe, 1 and 2 November 1993.

³² Centre on Housing Rights and Evictions and Habitat International Coalition, “Forced Evictions: Violations of Human Rights” Utrecht, June 1993, p. 9.

³³ 同上。

³⁴ 同上。

³⁵ Bradford Morse and Thomas Berger, “Sardar Sarovar: The Report of the Independent Review”, Ottawa, Ottawa, Resource Futures International, 1992, p. 44.

³⁶ 大规模开发项目可包括建设水坝、新的城镇或港口、住房和城市基础设施、开矿、大型工业工厂、铁路或公路、灌溉水渠和国家公园或保护区。

³⁷ Outlined in Habitat News, vol 15, No.1, April 1993, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), Nairobi p.27.

³⁸ Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), “Forced Evictions and Human Rights: A Manual for Action”, Utrecht, Sources 3, June 1993.

³⁹ 在发展及移民之间的关系方面,开发署已与人口活动基金、劳工局、难民署、气象组织和其他机构进行合作,据开发署说,世界银行是另一个可能的合作者。

⁴⁰ “Towards A Policy and strategy on international population movements and sustainable human development: issues for UNDP” Internal The Document of Bureau for Programme Policy and Evaluation, 2 April 1993, p. 20

⁴¹ 生境,前引书,第28页。