

联合 国

E



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1995/13
17 July 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会

防止歧视及保护少数小组委员会

第四十七届会议

临时议程项目 8

实现经济、社会和文化权利

国际事件和强迫迁离问题的处理准则

秘书长的报告

导 言

1. 小组委员会在其第1994/39号决议中重申每一个妇女、男子和儿童都有权有在和平和尊严中生活的安全地方；认识到强迫迁离的做法涉及到将个人、家庭和群体非自愿地迁离其家园和社区，造成无家可归人数日益增多、生计无着、无土地、住房和生活条件不足以及贫困加剧；意识到形形式式的主使者可能执行、许可、要求、提议、倡议或容忍强迫迁离，因此强烈促请各国政府立即在所有各级采取旨在消除强迫迁离做法的一切必要措施，尤其是目前正在计划在其境内实施强迫迁离的那些政府。小组委员会决定在第四十七届会议题为“实现经济、社会及文化权利”的议程项目下审议强迫迁离的问题，并在第四十七届会议上确定如何以最有效的方式继续审议强迫迁离问题。

2. 在同一决议的第12段，小组委员会请秘书长根据他的分析性报告(E/CN.4/1994/20)第172段就国际事件与强迫迁离问题编制一系列的准则。尽管并没有请求向小组委员会第四十七届会议提交这些准则，秘书长仍认为值得提交一些关于如何起草这些准则的初步意见。因此，本报告应被视作征求小组委员会关于如何最好地落实其第1994/39号决议所载之请求的努力。

3. 分析性报告的第171和第172段内容如下：

“……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迁离行为的理由。

“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。”

4. 秘书长分析性报告的第52和第53段举了这类国际事件的例子。1991年，在伊莉沙白女王二世访问津巴布韦以及英联邦首脑会议在津巴布韦召开之前，该国就发生过大规模驱逐擅自占地建房者，而对这种行为提出的理由是这样的贫困将会使“女王很尴尬”。1988年汉城奥运会也是这方面的一个例子，当时由于盖建体育馆、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。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。

5. 另一个提请小组委员会注意的例子发生在泰国。据报道1991年货币基金组

织和世界银行的一次会议在曼谷召开之前，该市以向世界银行和货币基金组织的官员提供“好风景”为理由，驱逐200多名贫民窟居民。¹ 尤其具有讽刺意味的是，在第二次生境会议将要在伊斯坦布尔召开的时候，据报道有50,000人(11,000户人家)面临着在1994年年底前被强行迁离的威胁。² 1992年9月不结盟运动首脑会议在雅加达召开之前，该市为创造“绿色空间”而拆除了10,000多名居民的住房。尽管对一部分居民给予了赔偿，但受到影响的人仍抱怨说现金赔偿和其它住房都远远不能抵偿他们蒙受的损失。³

6. 评论者们说过，强迫迁离在执行之前几乎总是先宣布(不论是合法还是非法)，因此常常有可能采取免避这种行为的预防性措施。这与秘书长的研究结果相符，因为秘书长在他的分析性报告中说，在大多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。

7. 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，但强迫迁离使人付出的代价，如丧失对生存至关重要的安全、和睦的环境以及社会网络；拆散社区；缺乏就业机会；失去文化上和传统上有意义的地点等，都是极为严峻和有辱人格的，为此，必须按此类情况并根据普遍公认的国际法原则，对任何驱逐的理由作出评估。秘书长认为，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。

8. 人权委员会在其第1993/77号决议中确认强迫迁离做法构成对人权尤其是得到适足住房的权利的严重侵犯；促请各国政府在所有各级采取旨在消除强迫迁离做法的直接措施；还促请各国政府基于受影响者或群体的有效参与并同他们进行切实协商和谈判，对目前受到强迫迁离威胁的所有人给予保有权的法律保障并采取一切必要的措施充分保护他们免遭强迫迁离。

9. 经济、社会、文化权利委员会在其第4号一般性评论(1991)中认为，强迫迁离的事例显然是与《经济、社会、文化权利国际盟约》的要求格格不入。只有按照国际法的有关原则，在某些特别例外的条件下才是允许的(E/1992/23, 附件三, 第18段)。此外，委员会在第2号一般性评论(1990)中申明，国际机构应尽力避免介入涉及在不提供适当保护和赔偿的情况下对人进行大规模驱逐和迫迁的项目(E/1990/23, 附件三, 第6段)。

10. 关于国内流离失所者问题的秘书长代表以及小组委员会人口转移问题特别报告员的调查结果均说明在发生强迫迁离时提供更好的法律保护的必要性，秘书长的分析性报告对此已有论述，而该代表和报告员的任务与强迫迁离问题密切相关。人口转移问题特别报告员建议小组委员会开始着手草拟关于强迫人口转移和定

居者和定居点设置问题的宣言。关于国内流离失所者问题的秘书长代表指出，有必要通过编纂和评估现有的法律规范和订立弥补可能的差距的指导方针来给国内流离失所提供适足和有效的保护。

11. 因此，提供法律保护来对付任何的强迫迁离的行为的必要性已获广泛的支持。法律将建立起一个含有任何驱逐行为主使者可能的可接受行动的参数的框架，并将推动现有的尊重住房权利的政府义务，并使这些义务得以履行。

12. 起草关于安排国际事件和强迫迁离的方针将有利于这一进程，但正如秘书长的分析性报告所说，方针有可能对驱逐行为给予默认。因此，应该清楚地表明，订立关于强迫迁离的方针只能是一种部分的解决办法。方针尽管重要，但不应被允许用作鼓励驱逐行为的理论依据，也不应被视作处理这种行为的人的方面的灵丹妙药。如果各国政府、国际机构及其它方面能忠实而又现实地遵循这些方针，那么方针就能发挥其最重要的作用，即阻止和制止驱逐行为，从而帮助找到真实的解决办法来替代这种持续侵犯人的适足住房权利的行为。

13. 已经向小组委员会提议，联合国关于强迫迁离的方针建立在下列人权考虑的基础上：非歧视原则；参与的必要性；在有关人知情和自由同意的情况下做决定的必要性；武力和高压的非法性；向法院申诉的权利；上诉的权利；获得赔偿和要求采取补救行动的权利，并包括特别关注妇女和诸如土著人、少数民族、没土地的人这样的处境不利群体的问题。

14. 在起草关于安排国际事件和强迫迁离的方针时要考虑的具体因素包括：

如果所安排的事件有可能导致驱逐，就应阻止外部的捐助人；

在决定通过安排计划以前举行公开的听证会，以弄清与事件有关的驱逐的可能性；

受到强迫迁离威胁的人有权就此向法院提起诉讼并向更高一级法院上诉；

如不存在代替驱逐的办法，须保证有最起码的警告期以及重新安置、给予适足的金钱赔偿和参与此过程的可能性。

15. 已经通过重新安置方针的主要多边机构有：世界银行(1990年)、经济合作和发展组织(1991年)、美洲开发银行(1990年)、亚洲开发银行(1992年)。这些方针的目标是确保被一个项目迫迁的人因此而获得赔偿，而不是受害于通常随非自愿重新安置而伴生的严峻的经济、社会和环境问题，如：丧失生产资产和收入来源；支解社区结构和亲属群体，削弱社会网络；削弱文化属性、传统权威并降低互助的潜力。

16. 上述方针基于与人权关注有许多共同之处的考虑，如：

- (a) 在可能的情况下避免或尽量减少非自愿的重新安置，探索各种可行的替代项目设计。
- (b) 如迫迁不可避免，应制定重新安置计划。被迫流离的人应(一) 在实际迁离之前，获得在价值上完全等同于他们的损失的赔偿；(二) 获得迁移方面的协助，并在过渡期获得重新安置点的支持；(三) 获得帮助来争取至少恢复过去的生活水准、创造收入的能力和生产水平，并有所提高。
- (c) 应鼓励在规划和执行重新安置方面的社区参与。
- (d) 重新安置者应在社会上和经济上融合到东道社区之中，以尽量减少对东道社区造成的不利影响。
- (e) 应向受到不利影响的人、土著群体、少数民族和牧民提供土地、住房、基础设施和其它的赔偿，这些人对因为该项目而失去的土地或其它资源可能享有用益权或习惯权。
- (f) 鉴于妇女在很大程度上担负使自然资源基地变得有生产功能的任务，作重新安置规划时应考虑她们的选择倾向，并满足和解决她们的具体需要和问题。

17. 已经提出了下列观点：任何关于安排国际事件和强迫迁离问题的人权方针均应首先基于大部分计划的驱逐都可避免这一考虑之上。因此，应强调谋求可行方案来取代这种行为。如果这不可能，人权法本身也承认：在“例外的条件下”并“按照国际法的现行原则”可以进行驱逐。然而，应该准确地订立允许实行驱逐的条件。

18. 起草这些方针所遇到的挑战在于规定必须立即采取措施来消除强迫迁离的行为，及采取一切必要措施来防范这种行为，以保护强迫迁离、人口转移和国内流离失所的潜在受害者，而这些人往往属于最贫穷的，在社会、经济、生态和政治上处境最不利、最容易受伤害的社会阶层。

19. 兹邀请小组委员会成员审议本报告，以提出能推进关于国际事件和强迫迁离的方针起草工作的进一步意见，供小组委员会第四十八届会议审议。

注

¹ 据国际生境联盟为1991年8月召开的小组委员会第四十三次会议编写的“关于强迫迁离的全球性调查：侵犯人权行为”。

² 据国际生境联盟的斯科特·莱基1995年发表的“当推变成了搡的时候：强迫迁离与人权”。

³ 据住房权利和驱逐问题中心1993年6月为世界人权大会编写的论文“强迫驱逐：侵犯人权行为”。

XX XX XX XX XX