

第十六届会议(1997年)*

第7号一般性意见：适足住房权

(《公约》第十一条第一款)：强迫驱逐

1.

委员会在第4号一般性意见(1991)中指出，所有人均应拥有一定程度的住房使用权的保障，以保证得到法律保护，免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁。它的结论是：强迫驱逐的事例显然是与《公约》的要求格格不入的。近年来，委员会审议了许多关于强迫驱逐的报告，包括一些它认为是缔约国没履行义务的事例，因此，现已有能力要求进一步地澄清，看看这类做法同《公约》所列的义务是否背道而驰。

2.

国际社会早已认识到强迫驱逐是一个严重的问题。1976年，联合国人类住区会议就曾指出要特别注意：“只有当保留和恢复不可行、而且已采取居民重新安置的措施之后，才应进行大规模的清扫行动”。¹

1988年，联合国大会在第43/181号决议中通过了《至2000年全球住房战略》，其中承认：“各国政府有基本义务去保护和改善、而不应损害或拆毁住房和住区”。²

《21世纪议程》提出：“人民应受到法律保护，不得不公平地从他们的家中或土地上被逐出”。³在《人类住区议程》中，各国政府作出承诺，“保护所有人不受违法的强迫迁离，提供法律保护并对违法的强迫迁离采取补救措施，同时考虑到人权情况，如果不能避免迁离，则酌情确保提供其他适当的解决办法”。⁴

人权委员会也确认，“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”。⁵但是，尽管这些声明很重要，有一个最关键的问题还是没有解决，就是，如何决定在什么情况下可允许强迫迁离，并明确地说明需要哪些保护措施去保证《公约》的有关条款得到尊重。

3.

用“强迫驱逐”这词在某些方面本身就是有问题，因为它要表现的是一种专横和不合法性。但是，许多观察者则认为，所谓“强迫驱逐”这说法是一种同义的重复。其他还有人“非法迁离”这说法表示不满，因为它好象假设有关法律规定已遵从《公约》，对住房权利有了充分的保护，而实际上完全不是这么一回事。此外，还有人指出，“不公平的迁离”的说法可能更是主观，因为它根本就没有提到任何法律框架。国际社会、特别是人权委员会一般都采用“强迫驱逐”一词，主要就是因为所有其他说法都含有许多弊病。这个一般性意见用的也是“强迫驱逐”一词。这说

* 载于E/1998/22号文件，附件四。

法的定义是：个人、家庭乃至社区在违背他们意愿的情况下被长期或临时驱逐出他们所居住的房屋或土地，而没有得到、或不能援引适当的法律或其他形式的保护。但是，禁止强迫驱逐并不适用于按照法律、并符合国际人权公约规定所执行的强迫迁离。

4.

强迫驱逐的做法很普遍，影响到许多发达国家和发展中国家的人。由于所有人权都是相互关联、相互依存的，强迫驱逐往往也就侵犯了其他的人权。所以，强迫驱逐不但明显地侵犯了《公约》所体现的权利，同时也违反了不少公民和政治权利，例如：生命权、人身安全权、私人生活、家庭和住宅不受干涉权、以及和平享用财产权等。

5.

虽然强迫驱逐主要出现在人口稠密的都市地区，但是，它也关系到强迫人口迁移、国内的流离失所、在武装冲突时期的强迫重新安置、大规模的人口流亡、难民的流动等。在所有这些情况下，享用适足住房、不受强迫驱逐的权利可能由于缔约国负责造成的一系列行为或不行为而受到侵犯。即使有时对这种权利可能有必要加以限制，《公约》第四条的规定还是必须得到完全遵从，也就是说，对此等权利“只能加以同这些权利的性质不相违背、而且只是为了促进民主社会中的总的福利的目的的法律所确定的限制”。

6.

强迫驱逐往往是同暴力分不开的，例如在国际武装冲突、内乱、社区或族裔暴力下所造成的迁离。

7.

其他一些强迫迁离的事例则是在发展名义下出现。争夺土地权的冲突，象建造水坝或其他大规模能源项目等发展和基层结构工程、为重新修建城市而征用土地、重新修建房屋、城市美化方案、农业方面的土地清理、不受控制的土地投机买卖、象奥林匹克等大规模运动会的举行等，都会导致居民被迫迁离。

8.

《公约》缔约国在禁止强迫驱逐方面的义务基本上是以第十一条第一款的规定为根据，同时也配合其他的有关的规定。特别是第二条第一款要求缔约国使用“一切适当方法”去促进适足住房的权利。但是，由于强迫驱逐做法本身的性质，根据现有的资源去逐渐实现第二条第一款的规定是很困难的。国家不但本身要避免强迫驱逐居民，而且要确保对那些实行强迫驱逐的代理人或第三方执行法律(按照以上第3段所下的定义)。这方针还得到《公民权利和政治权利国际公约》第十七条第一款的补充，该条加重说明，如果没有得到充分的保护，任何人有权不受强迫驱逐。该条除其他外，承认任何人的住宅有权享受保护，免受“任意或非法干涉”。值得注意的是，国家有义务确保这种权利受到尊重，不由于资源多寡的考虑而改变。

9.

《公约》第二条第一款要求缔约国使用“一切适当方法”、包括通过立法措施，以促进《公约》所保护的所有权利。虽然委员会在其第3号一般性意见(1990)中指出，并非对所有权利都应采取类似的措施，但很明显，若要设立一项有效的保护制度，保障人免受强迫驱逐的立法是必不可少的基础。这样的立法措施应 (a) 对房屋和土地的居住者提供尽可能最大的使用保障； (b) 符合《公约》的规定；以及 (c) 能严格地规限在什么情况下方允许迁移居住者。这种立法也应适用于所有以国家当局名义行事、或对国家当局负责的代表。此外，由于目前日益出现一种趋向，就是许多的国家政府在大大地减轻它们的住房领域所负的责任，缔约国更必须确保有充分的立法和其他措施去防止、而且酌情惩罚私人个人或集体在没有适当保障的情况下强迫驱逐别人。因此，缔约国应审查有关立法和政策，以确保遵从适足住房权利所带来的义务，撤除或修改任何不符合《公约》要求的立法或政策。

10.

妇女、儿童、青年、老人、土著人民、族裔和其他少数人、以及其他易受冲击的个人和群体都不成比例地经常成为强迫驱逐的对象。这种群体里的妇女特别首当其冲，因为法律和其他方面对她们有各式各样的歧视，而这种歧视在财产权利(包括住房拥有权)、或取得财产或住房的权利的问题上体现的更加露骨。一旦她们失去了住所，她们也就更加容易受到暴力和性污辱的侵犯。《公约》第二条第二款和第三条的反歧视规定对国家政府加上了另一重义务，要求它们在发生驱逐的时候采取适当措施，以保证不出现任何形式的歧视行为。

11.

有些驱逐是合理的，例如，房客经常不交租，或没有任何适当原因而破坏租用的房屋。但是，有关当局也应保证驱逐的方式确实按照法律规定，而法律是与《公约》不相抵触，而且被驱逐的人有可能援用法律的补救方法。

12.

用强迫驱逐、拆除房屋作为一种惩罚措施是不符合《公约》的规定的。此外，委员会还注意到1949年日内瓦四公约及其1977年议定书都规定国家有义务禁止用强迫驱逐的手法去迁移平民、拆毁私人财产。

13.

缔约国还应保证在执行任何驱逐行动之前，特别是当这种驱逐行动牵涉到大批人的时候，首先必须同受影响的人商量，探讨所有可行的备选方法，以便避免、或尽可能地减少使用强迫手段的必要。那些受到驱逐通知的人应当有可能援用法律补救方法或程序。缔约国也应保证所有有关的个人对他们本人和实际所受的财产的损失得到适当的赔偿。在这方面，不妨回顾一下，《

公民权利和政治权利国际公约》第二条第3款要求缔约国保证其权利受到侵犯的人士能得到“有效的补救”，并保证“合格当局在准予适当补救时，确能付诸实施”。

14.

如果驱逐被认为是合理的，在执行的时候也应严格遵从国际人权法的有关规定，符合合理和适当比例的一般原则。关于这点，特别有必要回顾人权委员会关于《公民权利和政治权利国际公约》第十七条的第16号一般性意见声明：只有在“法律设想的情况之下才允许当局干预一个人的住屋。委员会指出，这种法律”应符合《公约》的规定、宗旨和目标，而且在具体情况下绝对有必要合理”。委员会还指出：“有关立法必须详细地说明在什么具体情况下这种干预行动可被允许”。

15.

适当的法律程序上的保护和正当的法律手续是所有人权所必不可少的因素，在强迫驱逐等问题上尤为重要，因为它直接涉及两个国际人权公约所承认的一系列的权利。委员会认为，对强迫驱逐所适用的法律程序保护包括：(a) 让那些受影响的人有一个真正磋商的机会；(b) 在预定的迁移日期之前给予所有受影响的人充分、合理的通知；(c) 让所有受影响的人有合理的时间预先得到关于拟议的迁移行动以及适当时关于所腾出的房、地以后的新用途的信息；(d) 特别是如果牵涉到一大批人，在迁移的时候必需有政府官员或其代表在场；(e) 是谁负责执行迁移行动必需明确地认明；(f) 除非得到受影响的人的同意，否则迁移不得在恶劣气候或在夜间进行；(g) 提供法律的补救行动；(h) 尽可能地向那些有必要上法庭争取补救的人士提供法律援助。

16.

驱逐不应使人变得无家可归，或易受其他人权的侵犯。如果受影响的人无法自给，缔约国必需采取一切适当的措施，用尽它所有的资源酌情提供新的住房、新的住区或新的有生产能力的土地。

17.

委员会也知道，有些缔约国领土内的不同的发展项目受到国际机构的资助，结果会带来强迫驱逐。关于这一点，委员会回顾它的第2号一般性意见(1990)除其他外曾声称：“各国际机构在其项目中应认真避免，如...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...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”。⁶

18.

有些机构，例如世界银行和经济合作和发展组织，已通过了一套关于迁移和(或)重新安置的准则，以求限制强迫驱逐的规模，减轻强迫驱逐为人带来的苦难。强迫驱逐的做法往往是同大规

模的发展项目有关，例如建筑水坝或其他主要的能源项目。这些准则反映了《公约》所载的义务，应受到机构本身和《公约》缔约国的绝对遵从。关于这一点，委员会回顾《维也纳宣言和行动纲领》曾经宣称：“虽然发展能促进人权的享受，但缺乏发展并不得被援引作为剥夺国际公认的人权的理由”(第一部分，第10段)。

19.

根据委员会通过的汇报准则，缔约国被要求提供与强迫驱逐做法直接有关的各种资料，包括说明：(a)

“在最近5年被驱逐的人数，以及目前对任意驱逐或任何其他方式的驱逐得不到法律保护的人数”；(b) “关于住客使用房屋安全权利、受保护避免驱逐权利的立法”；以及(c) “禁止任何形式驱逐的立法”。⁷

20.

委员会还要求得到下列信息：“除其他外在都市重建方案、改造项目、地区改善、筹备国际聚会(奥林匹克和其他运动会、展览会、会议等)、‘城市美化’运动等过程中采取了什么措施保证人们不受迁移，或保证经过任何住在、或邻近受影响地区的人士的同意将他们重新安置”。⁸

但是，很少缔约国在它们向委员会提出报告的时候列明了上述必要的信息。因此，委员会要强调，它非常重视这种信息的收集。

21.

有些缔约国说，它们没有这样性质的信息。委员会要重新指出，如果得不到适当的数据，有关政府或委员会就无法有效地监测适足住房的权利，所以它要求所有缔约国确保收集必要的数据，列入它们按照《公约》所提交的报告中。

注

1

《生境报告：联合国人类住区会议》，温哥华，1976年5月31日至6月1日(A/CONF.70/15)，第二章，B.8号建议，C(二)段。

² 《人类住区委员会关于其第十一届会议工作的报告》，增编(A/43/8/Add.1)，第13段。

3

《联合国环境和发展会议报告》，里约热内卢，1992年6月3日至14日，第一卷(A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))，附件二《21世纪议程》，第7.9(b)段。

4

《联合国人类住区会议(生境二)报告》(A/CONF.165/14)，附件二，《生境议程》，第40(n)段。

⁵ 人权委员会第1993/77号决议，第1段。

⁶ E/1990/23, 附件三，第6和第8(d)段。

⁷ E/C.12/1990/8, 附件四。

⁸ 同上。