

# 兩公約第二次國家報告國際審查會議結論性意見與建議跨部會點次審查會議第3場次會議紀錄

時間：106年9月13日（星期三）上午9時30分

地點：行政院貴賓室

主席：林政務委員萬億

記錄：內政部營建署方錦雯

法務部王晶英、劉蓉菁

出（列）席人員：詳後簽到單

主席致詞：（略）

討論事項：有關78點結論性意見與建議點次37、點次41、點次42、點次44及點次45，各該主辦機關擬具之回應表內容，請討論案。

與會代表發言要旨：請參閱附件1。

決議：有關結論性意見點次37、點次41、點次42、點次44及點次45，各該主辦機關擬具之回應表內容，請依下列意見修正：

## 一、有關回應表共通性問題部分

觀諸本次會議討論點次之主辦機關所填列之回應表，各該點次主辦機關填列回應表時，未具體回應結論性意見之內容。請各點次主辦機關填寫回應表時，應深入了解國際審查委員擬具該結論性意見之背後成因，確實掌握回應結論性意見之問題核心。

## 二、點次37「確認非正規住居者數據」部分

（一）本點次國際審查委員關切之三大重點，第一，「優先保障居住權及使用權，而非財產權」；其次為「使用權保障，及保護免於迫遷及驅離」；第三，「需有精確的非正規居住者及無家者的資料」。請各機關確實掌握回應結論性意見之問題重點，填寫回應表。

（二）請內政部與衛福部分別提供違建、遊民相關資料。可提供現有統計資料，若有未精確之情形，請敘明原因並納入未來調查事項。

- (三) 請內政部刪除回應表中之「計畫/措施/人權指標」中「無針對『非正規住居之違建戶』之統計資料可提供」等文字，敘明我國國內對違章建築的統計資料。
- (四) 主辦機關增列財政部。請財政部提供公有地占用戶數據，若有不足，考慮重新調查或定義。公用土地屬地方政府經管部分，請內政部地政司與財政部共同討論如何精確統計現有公有地占用戶數資料。
- (五) 請衛福部敘明遊民列冊之統計資料，是否包含未申請社會福利因而未列於名單上之遊民之調查或統計資料，及遊民推估值，以審查有無保障無家者（遊民）居住權。
- (六) 遊民全國定義應統一，數據才會準確，避免地方政府標準不一。請衛福部將統一遊民定義納入人權指標。

### 三、點次 41「政府對非正規居住者提起民事訴訟」部分

- (一) 國際審查委員提本點次之目的係希望政府對非正規住居者以協商方式處理。請各機關處理非正規住居者爭議時，若須對非正規住居者提起訴訟，確保其居住權亦受到保障。
- (二) 請財政部敘明「國有非公用不動產被占用處理要點」、「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」及相關規定之最新辦理情形，並精準回應。
- (三) 請財政部及內政部參考委員及民間團體所提有關溝通程序、數據調查及標準劃定、檢討國有財產法等建議，敘明已進行之事項；往後若繼續推動，斟酌賦予彈性空間。
- (四) 台權會提供之聯合國人權事務高級專員辦事處之迫遷評估調查問卷中、英文版（註：中文版係我國民間團體自行翻譯，非聯合國官方版本）如附件 2，供財政部參考。

### 四、點次 42「土徵、都更、市地重劃等法令剝奪人民住房土地權」部分

- (一) 內政部管考情形改為「繼續追蹤」。

- (二) 由於市地重劃、都市更新、區段徵收等相關開發行為，涉及專業或技術性爭點及影響民眾權益甚鉅，請內政部參考與會代表所提意見，檢討都市計畫法納入聽證程序之修法可能性。
- (三) 請財政部敘明檢討修正國有財產法相關子法之辦理情形。
- (四) 有關安置協助部分，請財政部協同內政部與衛福部研議是否訂定計畫，並明列短、中、長期規劃。

#### 五、點次 44「原住民住房及安置」部分

- (一) 本點次審查委員關切重點在於災害發生時，是否因暫時安置而導致永久的土地剝奪。請內政部及原民會針對災害防救法等相關規定，敘明過去有災害發生時（例如莫拉克風災），協助原住民之情形。
- (二) 內政部管考情形改為「繼續追蹤」。
- (三) 有關台權會代表代原住民族政策協會所提快樂山部落訴訟案等 3 個問題（附件 3），請原民會持續協助新北市政府向財政部國產署申請承租。快樂山部落案為個案，雖非本會議處理範圍，然因個案引發之通案性問題，仍請主辦機關參考民間團體意見修正回應表，並適時處理個案爭議。原住民族歷史正義與轉型正義委員會就原住民之土地政策已有積極作為，尤其是在保障原住民傳統土地或在都市之居住權、災後重建、災後集體遷置等部分，上述作為可納入回應表，使國際審查委員及民間團體有更多理解。

#### 六、點次 45「確保婦女住房及土地權」部分

- (一) 請內政部、原民會及衛福部檢視婦女生命歷程（如遷移、租屋權保障、隱私、其與子女的連結等），重新研提「計畫/措施/人權指標」，並納入性別敏感度。回應內容另可納入政府對婦女的住房及土地權保障之短、中、長期規劃及具體作為（如供應量及便利性、設施友善程度、申請友善程度等），若尚未有足夠保

護，並應持續加速努力。

(二) 內政部、原民會及衛福部管考情形均改為「繼續追蹤」。

(三) 遊民定義另涉及衛福部點次 43，無論係在社會救助法或另定新法，請衛生福利部定義清楚，於第 43 點次另為審查。

**散會。(中午 12 時 30 分)**

## 簽 到 單

一、會議名稱：兩公約第二次國家報告國際審查會議

結論性意見與建議跨部會審查會議（第3場次）

二、會議時間：106年9月13日（星期三）上午9時30分

三、會議地點：行政院貴賓室

四、主席：行政院林政務委員萬億

出席人員	簽名處	備註
王委員幼玲	王幼玲	
李委員念祖		
孫委員友聯		
孫委員迺翊		
陳委員永興		
黃委員默		
黃委員嵩立	黃嵩立	
葉委員大華	葉大華	

林委員子倫		
張委員文貞		
彭委員揚凱	彭揚凱	
黃委員俊杰	黃俊杰	
楊委員芳婉		
劉委員梅君	劉梅君	
藍委員佩嘉		

出席機關	職稱	姓名	簽名處
內政部	常務次長	林慈玲	林慈玲
內政部營建署	組長	朱慶倫	朱慶倫
內政部營建署	科員	方錦雯	方錦雯
內政部營建署	簡任技正	林佑璘	林佑璘
內政部營建署	幫工程司	林姿儀	林姿儀
內政部	科長	洪郁惠	洪郁惠
內政部	科長	姬世明	姬世明
內政部	科長	洪天貺	洪天貺
內政部	科長	朱真慧	朱真慧
內政部	專員	余佩怡	余佩怡

衛生福利部	科長	陳怡如	陳怡如
衛生福利部	科長	李璧如	李璧如
衛生福利部 社會及家庭署	科長	李育穎	李育穎
衛生福利部		林煒智	林煒智
財政部國有財產署	副署長	邊子樹	邊子樹
財政部國有財產署	主任	姚瑩	姚瑩
財政部國有財產署	科長	林華苑	林華苑
財政部國有財產署	視察	張蓓詠	張蓓詠
原住民族委員會	科長	鄭慧玫	鄭慧玫
原住民族委員會	專員	許睿璇	許睿璇
原住民族委員會	專員	郭曉柔	郭曉柔



出席團體	職稱	姓名	簽名處
台灣反迫遷連線	執行委員	徐亦甫	徐亦甫
台灣人權促進會	居住權專員	林彥彤	林彥彤
台灣人權促進會	副秘書長	施逸翔	施逸翔
人權公約施行監督聯盟		陳柔安	陳柔安
中華民國專業者都市 改革組織			
環境法律人協會	常務理事	涂又文	涂又文
台灣都市更新受害者 聯盟	執行長	彭龍三	彭龍三
崔媽媽基金會			
社會住宅推動聯盟			
中華民國住宅學會			

出席團體	職稱	姓名	簽名處
臺灣農村陣線			
地球公民基金會			
台灣原住民族政策協會			
臺灣原住民教授學會			
勵馨社會福利事業 基金會	總會研發處 總督導	杜瑛秋	杜瑛秋
慈善撒瑪黎雅婦女關懷 協會	執行長	楊麗蘋	楊麗蘋
台灣當代漂泊協會	執委	李宛真	李宛真
世新大學社會發展研究 所遊民工作坊			

列席人員	簽名處	備註
行政院內政衛福勞動處	賈裕昌	
行政院外交國防法務處	譚宗保	
行政院交通環境資源處	吳政昌	
周檢察官文祥	周文祥	
王科長晶英	王晶英	

## 兩公約第二次國家報告國際審查會議結論性意見與建議跨部會點次審查會議 第 3 場次與會代表發言要旨

討論事項：有關 78 點結論性意見與建議點次 37、點次 41、點次 42、點次 44 及點次 45，各該主辦機關擬具之回應表內容，提請討論。

點次 37：內政部及衛生福利部報告內容，請參見會議資料。

主席：

前兩次會議已提醒各部會填列回應表時，應深入了解國際審查委員擬具該結論性意見之背後成因，確實掌握回應結論性意見之問題核心。觀諸本次會議討論點次之主辦機關所填列之回應表，各該點次主辦機關仍未具體回應結論性意見。就本點次而言，

（一）國際審查委員對我國住宅及土地政策有所質疑，認為我國將土地與住宅傾向作為交易或買賣之資產，而忽略居住權及土地使用權；國際慣例是優先保障居住權及土地使用權，質疑我國是否有適足住宅及土地權，建議我國住宅與土地體制政策應轉換方向。內政部作為住宅法主管機關，職掌也包括營建、土地，須協助的部分行政院也會給予政策上的協助。

（二）其次，審查委員聚焦使用權保障（指作為房客的居住權問題）、保護免於迫遷及驅離。免於被迫遷和驅離非必是土地問題，租屋的房客也享有此權利，並且需無歧視地給予保障。這個方向的第一步是建立更為精確的資料庫，以確認非正規居住者及無家者（遊民）的數據。

1. 非正規住居（informal housing）係指非法的違章建築，且是政府法規管不到，而這類住宅相較於正規（formal），又無法保障居住者可遮風避雨。因此，國際審查委員提醒就現有資料提出非正規住居資料有多少，同時要知道居住在其中的人有多少，以及無家者（遊民）數據。這些資料須對應國際審查委員所詢問問題，國內如果現在只有違章建築的數據而無其他資料，就對應回答國際審查委員所詢非正規住居的問題。

2. 有關無家者部分，我國在 1994 年已進行全國無家者之調查，臺北市政

府也有研究報告，另外還有兩組學者也做過研究報告，可知在 1994 年當時已有推估值，後來又補充研究數據，可以將研究報告成果納入回應表，並朝讓人民有適足住宅的方向努力。

3.若要拆除非正規住居，便會涉及拆遷。拆遷有許多做法，例如先建後遷，先安置後拆遷等，將這些辦法、做法和案例寫明，才能對應國際審查委員所詢問題。

(三)後續國際審查委員尚有對弱勢族群(如原住民、婦女、身心障礙者)的相關問題，各機關在回應時，應深入了解國際審查委員擬具該結論性意見之背後成因，確實掌握回應結論性意見之問題核心，並將已經做的事情告訴國際審查委員。例如告訴國際審查委員我國對原住民族群興建社會住宅之情形，若總量不足，可能係因從原鄉遷移到都市的原住民總量高於這些住宅住戶，目前有哪些案例，若這些案例評估可行，或可成為未來推動之方向。並將當中面對之困難敘明(例如土地取得困難、引發人民認為社會住宅會造成土地價值減損之社會爭議，爰需有更多的社會對話)，說明不同縣市的政府經驗。各機關回應內容應聚焦才能解決問題，並請民間團體給予建議。

**內政部林常務次長慈玲：**

土地及迫遷問題多產生在都市更新、市地重劃、區段徵收過程中對民眾的安置問題、公有土地遭占用之清理過程中非正規居住者之權利有無受到足夠保障等，其中部分屬內政部權責(如土地徵收條例、都市更新條例)，但也有部分需要其他機關協助，例如對公有土地遭占用之清理屬財政部國產署權責。另有關財產保障與適足土地權，有些案例是有合法土地權，惟其上建物不合法，或少數不願參與都市更新者如何獲得保障及救濟，內政部會請主管機關顧及民眾權益。在通案部分，內政部現有的違章建築資料，不是所有違章建築都會被迫遷。

**主席：**

國際審查委員建議我國住房與土地政策應轉換方向，目的是使用權保障及免於迫遷及驅離，達到這方向的第一步就是建立非正規住居者、無家者的資料庫，我國有無這兩方面的資料庫？請對焦回答，讓國際審查委員及民間團體了解。此外，我國政策方向上已有轉換，1990 年整體住宅政策已改，通過社會住宅法，該法明定社會住宅之適用對象及百分比，這樣做是否達到免於迫遷及驅離？此外應還有除違章建築、占用、都市更新或其他各種理由可能導致被迫遷移或驅離之狀況，我國有何規範，與後續點次相關聯，在此請先就國際審查委員本點次所詢問題回答，爰請內政部將資料盤整，亦請衛福部盤整現有之無家者調查資料，其推估值多少請敘明。

**內政部營建署朱組長慶倫：**

一、違章建築與遊民數據請見回應表。

二、有關住宅政策，國際審查委員認為我國過去都把土地或住宅商品化，結果造成一般民眾或弱勢家庭負擔不起房價，是因「有土斯有財」觀念所致。惟自 101 年起政府大力推廣 8 年 20 萬戶社會住宅，希望民眾除了買屋，也能從另一條租屋的管道處理。目前法令政策及相關計畫已朝此方向處理，只是未於回應表敘明，會再補充。

三、有關使用權保障，保障無權使用、無權占用可能需修國內法，衝擊國內法制。

**主席：**

無權使用沒有擴大解釋，國際審查委員指的是即便是無權使用，基於程序正義，也要保障其居住權。請內政部刪除回應表「惟無針對『非正規住居之違建戶』之統計資料可提供」之文字，須寫明我國國內對違章建築統計有哪些。另衛福部回應表所填的是有列冊的遊民，係各縣市所提出有來申請社會福利的遊民，衛福部有無未列冊遊民之統計資料，亦請敘明。

**台灣反迫遷連線徐執行委員亦甫：**

一、建議本點次分兩段處理，分為前半段整體土地政策及後半段資料調查兩部

分。

(一) 對整體土地政策之主要意見為，內政部回應內容主要為社會住宅及住宅補貼，兩者固皆有降低市場化之功能，惟降低市場化之工具不只這兩者，其他如目前內政部或財政部就不動產相關稅制，無論係持有稅或交易移轉稅率，打算做如何之處理，我國為降低不動產投機炒作情形而做之稅制改革或機制等，建議納入此部分回應內容。

(二) 後半部則先談非正規住居者，內政部營建署提供新舊違章建築統計，但該署營建統計月報公布之 1963 年違建普查之舊違章建築數量，其中臺北市近 10 年之統計數量均未改變，而期間已有幾個重要事件發生（如華光社區），可知該數據並未更新。營建署所提新舊違章建築合計總數不甚準確，因其混合了住宅、商用、閒置等各種狀況，但其實已有具體資料可將其作為住宅使用，並有歷史成因做資料勾稽（例如有設籍之舊違章建築）。

二、同意內政部次長之說明，此需要其他機關提供資料協辦配合，較完整之統計資料例如國有財產署對非公用、各公務機關被占用回報統計等，有些機關還會記錄到占用係幾年開始形成。舉例而言，國有財產法第 42 條所定 82 年 7 月 21 日前之舊有違建，不同狀況之公有地占用戶在我國現行法規所受使用權保障程度不一，爰須國產署協助提供目前掌握非公用有多少被占用，或有多少占用戶已依法承租承購，或有多少是新形成之新違占而無法承租承購，或因土地利用或環境法規範而無法承租等狀況，提供具體數據。非公用部分因機關調查狀況不一，提供正確資料有其困難，但前幾年由於有國有土地清理活化督導小組督導，已有既有資料可知國有土地中哪些可轉為非公用出租、哪些不可、哪些為訴訟排除。

三、原民會在 2013 年公約審查初步回應中有列出全國多元聚落清單，但未列入本次回應資料，建議納入本次回應內容。這幾項資料或多或少互相重疊而不相等，目前中央和地方政府倘無全盤資料，仍可利用推估方法得知不同面向。

#### 四、復述以上三項建議：

- (一) 舊違章建築是否要請地方政府更新資料，有無可能與設籍或財稅資料互相勾稽。
- (二) 納入公產公用與非公用之個別統計，及其個別之可承租或不可承租之比例。
- (三) 原民會應提供多元聚落清單。此外，有些部落缺乏使用權或缺乏較完整之使用權保障者（例如蘭嶼有 99% 以上土地登記為公有地，可知蘭嶼原住民使用土地相對不安穩），原民會以其主管法規有何相關資料可提供。

五、最後補充，國際審查委員在第 1 點提到 security of tenure 之 tenure，可連結我民法上之「占有」概念，tenure 指的是長時間居住在一個地方形成占有，至其合法與否、有無合法使用權源則是另一回事。居住權係針對不同人有不同之保障程度，營建署表示法規會有根本的改變，是也不是，不是的部分係因我憲法對居住自由之保障是不論其有無對一個地方有無土地或房屋所有權的，即便在所承租之旅館房間內也有居住權保障，憲法的居住安寧、隱私權保障等也都息息相關，因此不完全是要立新法或修憲才有完整的土地使用權保障。不論是有權還是無權占有，都獲得一定程度之保障，否則在此主題下也無庸討論遊民及非正規住居。

#### 台灣人權促進會林居住權專員彥彤：

審查委員觀察到一種使得「財產權」凌駕於「適足住房與土地權」的國家體制已然浮現，這點之所以重要係因其與後面各條次均相關。我國現行作法係只問財產權不問居住權。江宜樺前院長在 2013 年第一次國際審查結束時說「違建物沒有居住權」，今年審查委員在審查現場說這話特別令人不快 (particularly disturbing)，結果今年 5 月行政院發言人徐國勇先生又再次說「違建物沒有居住權」，此政策心態須被調整。沒有財產權意謂著國家無須將土地給非正規住居者，無須讓他就地合法可以買賣土地，我們同意，但是他的居住需求仍須受保障。國際人權法上之慣例是，若無即刻迫切的需求，就不要迫遷，迫遷的方



法除強制執行、拆屋還地外，還有用不當得利壓迫，若每月要被課好幾萬元租金，無法支付就扣三分之一薪水，也是嚴重侵害其居住權。面對此問題，須先知道這些人有多少，才能去評估是否有必要立刻全面拆遷。高雄市政府特別就高雄新草衙兩千多戶違建戶立自治條例，但是不能人多就有人權，人少就無人權，此問題從 2013 年公約審查延續至今，結果政府至今仍說並無任何非正規住居者之調查資料可提供，甚為荒謬。本點次的重點是，要知道舊有違建有多少，其中相對沒有急迫性的較有辦法處理先姑且不論，若是國有土地必須要使用，也要先知道有多少需求，知道有多少戶數才知道需要多少量的社會住宅以填補需求。希望主席可提醒各部會政策上做調整，並將財政部納入主辦機關。財政部在點次 41 回應「考量涉及管理機關多達數千個，調查需時...」，調查多少與總面積多少尚不明確，建議點次 37 主辦機關納入財政部，就非正規住居者，尤其是國有財產法第 42 條所定 82 年 7 月 21 日前之舊有違建而實際上有居住使用者，那些惡意占用國有土地、破壞水土保持的，與沒有適足住房率的土地需求者在法制上應做區隔，排除有錢、耍特權、侵占國有土地者，把真正有居住問題的需求者數量統計出來。

#### **台灣當代漂泊協會李執委宛真：**

有關無家者（遊民）調查數據部分，國際專家對臺灣遊民數據被低估提出問題，衛福部提供之數據在計算上也會被低估，蓋現行各縣市對臺灣遊民之定義不同，因而無法估算正確之遊民數據。且現階段多以露宿遊民為統計對象，隱性遊民能否包含在內？請主管機關統一遊民定義後，才能有較正確的數據推算方式。

#### **黃委員嵩立：**

補充一概念。若是非正式住居者，在財產權上是不合於法律（unlawful），但行政單位會認為因不合於法律所以是犯法（illegal），但兩者實有不同，unlawful 不等同 illegal。非正式住居者還沒被迫遷，國家就先認定他是錯的，但是必須承認其享有居住權，非正式住居者之占有具有合理的歷史淵源時，就

要承認其居住在此有一定的合理性，若沒有這樣的基礎，就會認為他們是惡意侵占國土，而要其賠償不當得利。希望在此澄清即便是無權占用、不合於法，但並不是非法、惡意，不表示全無正當性。建議在行政院層級有一上位政策和善地對待這群人。

#### **彭委員揚凱：**

蔡總統就任後，在住宅市場、租屋市場、社會住宅等部分已有具體方向，包括住宅市場資訊、稅制方面的改革，租屋市場推動租賃專法等，相較於過往完全購屋市場主導，對購屋市場無管制規範之狀況，已有非常明確的方向轉變，但在內政部的回應中卻無提及，這些應該是可以說明的。第二，同意前面幾位發言，再簡要分成兩部分說明，首先問非正式住居有多少（數量問題），撇除在民間私有土地的非正式住居，這麼多年政府仍說不知在政府土地上的非正式住居有多少，這題至少應說明在國、公有土地上的非正式住居者有多少。其次，數量問題之後再談使用權保障，政府能否對非正式住居的占有現象劃定標準，在怎樣的標準以下，就算未來有任何使用行為，在相關居住、使用上有其他替代、救濟方式，或者沒有急迫性就先別動，至於惡意占用當然排除。至少國家要把使用權保障的線界定清楚，怎樣的人才保障其使用權。事實上在政府相關法令概念中已有相關規定，例如內政部都更條例對舊違占的非正式住居開始銜接住宅政策，將住宅法適足居住權的概念及其標準具體講明。第三，劃定標準後，再看我國有無足夠的方式，無論是提供社會住宅、租金補貼、補償等，都是在確認非正式住居有多少（數量問題）及劃定標準之後的事，本點次至少把數量問題和標準談清楚。

#### **劉委員梅君：**

本點次主辦機關應納入管理財經的部會，高房價、高租金對一般民眾生存權、對經濟的傷害亦大，然回應內容並未提及。

#### **王委員幼玲：**

本點次回應機關可否納入審計部？蓋審計部會調查各機關土地被占用情形、有無執行職務等，審計部能否一起來討論此問題。

**內政部林常務次長慈玲：**

一、目前內政部回應內容之重點置於後段數據部分，聽取各位委員、民間團體及主席建議後，會將土地政策、住房保護、房屋市場、租賃市場、租賃契約等相關內容納入回應表。

二、違章建築數量不等於迫遷數字。內政部針對新違章即報即拆，舊違章則分級分類列管，除非大面積、妨害公共安全等因素才拆除，產生問題者多是占用國、公有土地的部分，但目前主辦機關或協辦機關未列財政部，亦無原民會，是否增加主辦機關，尊重主席裁示。

**主席：**

原民會之回應列在後面點次，本點次先聚焦於非正規住居者之數據，以免混淆。請內政部、財政部、衛福部提供現有違章建築、公有土地非公用、無家者之相關數據，若有未精確之情形，請敘明原因並納入未來調查事項或重新定義。財產權凌駕居住權或使用權之上的觀念已在翻轉中，財產權固然應保障，惟仍應注意程序正義，以保障其居住權及使用權。

**財政部國有財產署邊副署長子樹：**

依國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款規定，民國 82 年 7 月 21 日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者，得逕予出租，以保障其持續使用之權利。另現被占用部分，無論是公用或非公用，其占用或使用型態複雜，不單是做居住使用還有其他使用，統計數據有其困難，現有占用數資料不一定等於違建數，要推估需花一段時間。

**主席：**

國際審查委員在乎的不一定是有財產權者，即便是違法占用，處理財產權的同時仍須保障占用者之居住權，注意程序正義，避免財產權凌駕居住權。請

財政部將現有資料定義清楚，其他資訊須再花一段較長時間整理，於回應表敘明清楚即可。請各機關避免模糊不清的回應。

**台灣反迫遷連線徐執行委員亦甫：**

目前各機關回報資料尚無使用狀態，若財政部列為點次 37 之主辦機關，在督導公用土地部分，不知各經管機關回報資料之頻率為何，建議可規劃如每年訂一調查比率，請各經管機關回報資料，例如調查用途為住家使用、農林漁牧、商用等，提供基礎調查資料以作為一項中期過程指標之內容。

**財政部國有財產署邊副署長子樹：**

公用部分可能須請內政部函請各經管機關（如直轄市、縣市政府）提供相關統計資料。

**內政部林常務次長慈玲：**

按國有財產署之說明，國有財產署可處理公用、非公用之國有土地，對直轄市、縣市政府部分希望由內政部調查。因被占用之國有土地性質很廣，會後再與財政部討論如何調查被占用之國有土地，並對此調查擬訂計畫，看能如何具體呈現相關資料。

**點次 41：**內政部及財政部報告內容，請參見會議資料。

**主席：**

請財政部將「國有非公用不動產被占用處理要點」、「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」及相關規定之最新辦理情形納入回應表，並精準回應。另外，本點次內政部回應表內容與前一點次相同，請刪除並修正。

**黃委員嵩立：**

國有公用土地倘有使用計畫，已有公益考量，可否單以民事訴訟處理，是否涉及公法問題，而須請司法院一併討論？

**主席：**

跨院事務須於總統府人權諮詢委員會討論，非行政院職權可單獨處理。

**財政部國有財產署：**

- 一、現所有占用案皆區分類型、探查原因，而非貿然採取民事訴訟，惟對惡意占用者仍立即發動民、刑事程序。
- 二、若占用型態係作居住使用，行政機關須啟動協助程序，許多資源並不在公產管理機關手裡，必須了解這些人有無安置需求；若屬弱勢占用者，無論是否為居住使用，都要加強協助。
- 三、第 41 點次與第 42 點次相關聯，點次 41 係對於已啟動民事訴訟程序的案件，行政機關須更謹慎，對於已取得確定判決之案件，經徵詢法務部及司法院意見，行政機關得視個案情況暫緩執行，此時行政機關須有配套措施，可能須謀合安置資源，因此在占用處理程序並無標準答案，未來各機關累積經驗，或許能有更細緻的作業程序。每個案件的狀況和規模不盡相同，較難訂出標準作業程序。

**主席：**

請財政部以精準摘要之文字回應審查意見。

**台灣人權促進會林居住權專員彥彤：**

建議調整國有財產法相關子法。我們很難向國際審查委員溝通說明非正規住居者被要求賠償不當得利，因為以民法處理貧民窟地區讓國際審查委員不可想像，以民、刑法處置惡意占用者無可厚非，但前置程序必須要溝通，在過去公共工程會對於違建有補償，若是居住使用就會造成期待。雖然「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」第 6 點規定，已進入訴訟程序，於一審判決前，占用者騰空返還國有不動產者，得依個案情形酌予減收，並辦理訴訟和解，然而民眾不清楚法律，也不認為國家可以拆他房子，不會在一審前和解，結果一審判決後行政機關無法提出相對合理的辦法提出和解時，案件訴訟終結，行政機關不得不執行法院確定判決，屆時便會發生拆遷。因此建議國產署考量上述實際情況，該原則不應只保護懂法律的人，更應保障實際上非正規住居者權益。

### **台灣反迫遷連線徐執行委員亦甫：**

建議在結構指標增列「國有財產法檢討工作」，預定完成時程列中程也無妨。國有財產署近兩年就公用非公用雖已有許多檢討，但訴訟判決後斟酌執行時點，除非大力抗議或首長願意承擔政治責任，否則公務機關很少會斟酌執行時點，因擔心監察院、審計部。因此，就算現行處理原則規定允許斟酌執行時點或了解占用成因妥為分類處理、評估收回方式，然母法之國有財產法未訂定如何排除占用，只有法位階較低的處理原則或非公用的要點處理，經管機關除都發局、城鄉局、社會局外，大多無法編列預算或沒有社福資源（因為多是中央經管機關），因此實務上除晚點告外沒有其他的妥適處理方式，中央經管之國有地也不會由地方政府拆違建，爰建議在母法層次處理。例如住宅法規定 12 類的居住弱勢分類、國有財產法第 42 條所定 82 年 7 月 21 日前之舊有違建，早期的承購標準等，應可納入母法賦予權限。更重要者，應要求衛福部、內政部處理占用時有提供資源之責任。現行實務做法的確有轉介社福協助申請，然而經管機關地方政府能如何作為，實務上只是請社福中心派員訪視，而有些縣市還無社會住宅，造成縱使立意良善，但因無母法基礎、無預算支援，使經管機關看似有彈性空間，但在面對監察院、審計部，能做的仍有限。因此建議增列一中期的結構指標，檢討國有財產法。

### **台灣人權促進會施副秘書長逸翔：**

同意台灣反迫遷連線所提修正國有財產法及擬定具體指標之建議。另提供聯合國人權事務高級專員辦事處之迫遷評估調查問卷（附件 2），該問卷係依據經社文公約第 4 號及第 7 號一般性意見擬定，共 85 個問題，分迫遷前、迫遷中、迫遷後締約國應注意事項，問卷的重心在迫遷前的評估。台權會會後將提供本問卷中英文版資料，供財政部國有財產署與各部會召開相關會議時可具體參考之指標及方向，以避免在處理過程優先採取民事訴訟，造成真正需要居住的弱勢族群被訴訟排除，解決一些現有的居住權爭議案。

### **彭委員揚凱：**

- 一、按過去本團體處理三鶯部落、紹興社區之經驗，國有財產署在回應表寫會好好協商、會請各單位協助，但實際上是將用地的需地機關的照顧責任外部化，中央推給內政部、地方推給都發局、社會局，爰建議將用地的需地機關之責任納入。
- 二、現在許多住宅、租屋資源無法接軌，若真要做須寫明。建議政府劃定標準，在標準以下的非正式占用者基於居住權需要照顧，實質上能提供何種照顧。

**台灣人權促進會林居住權專員彥彤：**

建議公務機關調查聚落之戶數，集體安置者通常是聚落型態（若是少數幾戶就請地方政府協調），羅列聚落之戶數後，與相關單位、地方政府協調安置並設定協調時限，協調完再處理，若處理完後還不願搬遷者再告。已多次向財政部建議標準劃定可參考地方政府社會住宅入住資格，為所得分配在一定比例以上（例如臺北市 40%）而無自有房產者提供安置。又或是調整國有財產法，提供搬遷補助（可不用提具體數額）以協助搬遷，有基本照顧和安置資格，列管個案，協調地方政府可提供安置資源之時程，例如臺北市有相應的住宅蓋好，是否可提供安置。但現在因不知此類舊違建有多少，故無法提供安置計畫，這也是點次 37 之所以重要之因，請行政機關妥善考慮。

**主席：**

請內政部、財政部納入參考。現在已經做了哪些，以後若要繼續推動，應有些彈性空間。

**點次 42：**內政部及財政部報告內容，請參見會議資料。

**黃委員俊杰：**

- 一、建議將內政部管考情形「自行追蹤」改為「繼續追蹤」。釋字第 709 號首次引用經社文公約宣告都更條例違憲，雖已進入修法程序，至今全國法規資料庫仍是民國 99 年的法律，可知行政立法皆仍須配合。
- 二、釋字第 709 號及第 739 號闡釋義務聽證及正當行政程序，特別是利害關係

人參與原則，在目前相關點次之回應中均未見行政機關如何落實利害關係人參與機制，例如設立爭點、聽證主持人選擇、程序如何進行、爭議處理等。建議改為「繼續追蹤」。

### 台灣都市更新受害者聯盟彭執行長龍三：

- 一、就都市更新條例之內政部相關回應內容提供意見。內政部回應表背景或理由「現行都市更新條例對於範圍內之土地所有權人、權利變換關係人及舊違章建築戶已訂有相關處理及權利保障措施，於計畫經審議核定後據以執行。」，措施/計畫內容則列兩項改善之執行策略及方法，包括「提高都市更新事業概要同意門檻，並強化事業概要核准機制」，及辦理聽證等部分：
- (1)有關「提高都市更新事業概要同意門檻，並強化事業概要核准機制」，現行都市更新程序到權利變化計畫有五個程序，包括劃定更新地區、劃定更新單元、事業計畫概要、事業計畫、權利變換計畫。但都市更新條例第10條第2項規定，若已達都市更新事業計畫同意比例者，得免擬具都市更新事業概要；另有關權利變化，同法第29條規定，都市更新事業計畫得與權利變化計畫一併辦理。因此實務上前述五個階段會簡化成只有兩階段（劃定更新單元、事業計畫與權利變化計畫併送）。若要「提高都市更新事業概要同意門檻，並強化事業概要核准機制」，就應明定五個程序不可簡化為兩個程序，否則提高都市更新計畫概要之意義全無。
  - (2)有關聽證部分，依釋字第709號，聽證應有論辯，主管機關在核定前要有採納這些意見或不採納之理由，再據以核定。然實際聽證情況是地方政府派一名審議委員擔任主持人，無論同不同意進行陳述，陳述完後檢討回應，現場主持人沒有任何說明，由地方承辦人做成會議紀錄，這樣的方式與公聽會有何不同？若要進行論辯，要先確定正反雙方、討論爭點為何，然現都市更新多為建商主導，若政府行政中立，不同意戶是反方，建商是正方，則爭點會是權利價值的分配多少、負擔費用多少、參加或不參加。政府部門既不是規劃者亦非執行者，權利義務皆不在政府部門，由政府舉行聽證很奇怪，倘若政府是規劃者，正方是政府，反方是不同意戶，才會



有論辯及爭點產生。若是建商和住戶為正反雙方，應是去區公所調解私權，若談不攏，按照正常程序，調解不成，不同意戶無需參加建商的都更案，較為單純。現行法律制度存在許多矛盾，存在於都市更新同意比例，存在於都更案之公開透明與都市更新條例第 25 條之 1 所定私下協議及權利變化同時存在之矛盾。另在立法部分，依「都市危險及老舊建築物加速重建條例」規定，危險建物申請容積獎勵同意比例要百分之百，但建商辦的都更重建卻毋須百分之百？國有或私有土地上列管之違建不用拆，然都更案的合法建物也非危險建物卻要被強拆，現行法令作法上就會變成這樣。我國都更條例與其他國家相比很不一樣，其他國家辦的再開發事業或再建築事業之主導者是政府或住戶，但在臺灣則是建商主導規劃，破壞容積獎勵，掌控利益分配，操控同意比例，取得強拆公權力，申請建照也不用所有權人同意，營業稅扣抵，政府審議委員審查機制反而剝奪民眾自行審查規劃之權利，剝奪民眾不參與之權利，甚至有人利用審議審查收賄。本週五行政院將討論都更條例，但仍可能是只要有經過協調政府就能行政強拆，此與都更條例修法源自於文林苑強拆的都市更新爭議之訴求相悖，都更條例第 36 條強拆如何執行才符合兩公約規定，因內政部尚未報告，還請內政部指正。

#### 彭委員揚凱：

本人對爭議的看法不是後段，土地徵收有爭議去修正土地徵收條例，重劃有爭議去修正重劃辦法或區徵辦法，但是這些都是開發的手段和工具。最大的爭議是為何要開發，有無開發必要、使用必要或是炒地皮，若前段公共必要性足夠，開發手段的執行其實是公權力與財產權的權衡。建議內政部回應內容應回歸修正「都市計畫法」，因這幾種類型都是在都市計畫通過後才辦理區徵、重劃，若從都市更新的角度，也是因為在都市計畫下認為有更新之必要，故應強化都市計畫連結，甚至是在這個層次（都市計畫）上連結聽證，在這個層次上解決。舉例而言，桃園航空城的都市計畫已同意開發和區段徵收，區段徵收時才請大家聽證，那時能推翻都市計畫嗎？結果那時只能爭議分配是否滿意，

但大家關切的並非分配的問題；重劃也有同樣問題，先論這地方有無必要重劃才是辯論重點，透過聽證程序先談清楚這地方有無必要重劃才對。因此建議在結構指標增列「都市計畫法修法工作」，納入聽證程序。

**台灣反迫遷連線徐執行委員亦甫：**

- 一、無論是在點次 41 或 42，建議在結構指標新增「國有財產法檢視工作」。
- 二、有關內政部填列之措施/計畫內容(2)之四項執行策略及方法，尤其是擴大民眾參與等部分，內容多著重於自辦私辦，然公辦籌劃或未來公辦都更等可能是未來主要趨勢。現在「擴大民眾參與」回應內容多為私辦狀況下的聽證程序，應無待未來有公辦籌劃或都更時才建立聽證程序，而是在此就可以納入之內容。
- 三、結構指標辦理時程訂到 2019 年、2020 年太遙遠，尤其是土地徵收條例要到 2020 年底才將草案由行政院送到立法院。現在重劃條例已有委託研究案在請學者草擬，建議將指標完成時程提前，不然這兩三年內這件事也沒有什麼好列管的。

**主席：**

請內政部就方才委員及民間團體就程序問題、範圍擴大、期程加速等建議回應。

**內政部林常務次長慈玲：**

- 一、管考情形改為「繼續追蹤」沒有問題。
- 二、都市計畫徵收、重劃皆屬內政部職掌，內政部已訂有「內政部聽證作業要點」，徵選聽證主持人，都市計畫有爭議依該要點就可以舉行聽證。本部內部亦討論過就民眾公開參與部分須否修都市計畫法，討論結果為在審查過程已可依內規處理，土徵委員會和都市計畫委員會亦有聯席審查，實務上已可執行，似無須修法。另都市更新、土地重劃、區段徵收、都市計畫變更等，均以公益性及必要性為優先前提。相關規定在回應表中可能並未寫清楚，不單是自辦才重視民眾參與，公辦也重視民眾參與，只是沒有寫

到，會後會再做檢視。

三、有關台灣都市更新受害者聯盟彭執行長就都更所提之具體修正意見，修法草案目前已送院審查，民間團體意見會予以記錄並與地方政府進一步協商，同時考慮民間團體意見及地方政府實務執行意見，妥適處理，蓋相關人權益及社會公益的落實皆是政府施政必須兼顧的。

**劉委員梅君：**

若都市計畫法未明文規定聽證等程序，過往是否有民眾要求聽證，執行單位以法條未規定而拒絕，這才是問題。

**彭委員揚凱：**

清楚內政部之「內政部聽證作業要點」，但希望賦予地方政府舉行聽證之義務，實務上涉及地方政府及內政部權責，才建議將聽證程序納入都市計畫法。

**主席：**

請內政部思考是否將聽證程序納入都市計畫法。

**財政部國有財產署邊副署長子樹：**

現已修正國有財產法子法「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」，後續會要求主管機關積極執行，也會適時檢討執行情形後，再檢視有無必要修正母法之國有財產法。

**主席：**

請財政部於回應表中敘明。

**黃委員俊杰：**

居住尊嚴影響人民生活，亦涉及諸多法規體系，尤其是多階段行政處分，在第1階段是與人民最有關連、人民最有講話空間的階段，若地方政府在此階段不舉行聽證，就喪失利害關係人參與原則之意義。若未明定於法，地方政府執行時可能會有問題。民間團體都是代表真正利害關係人發表心聲，爰建議內政部考慮修法納入聽證程序，畢竟有修法權限者在中央政府機關。其次，釋字

第 709 號首次宣告公聽會違憲，現在法令也儘量朝「應聽證」方向規範，以往只有公民投票法、放射性物料管理法，現在黨產條例和相關法令都已規定「應聽證」。納入規範的好處是中央頒布適用於全國，地方政府執行時便會參考聽證之具體規定，中央與地方才能共同落實釋字第 709 號及第 739 號。

#### 台灣人權促進會林居住權專員彥彤：

- 一、針對財政部回應內容，建議將修訂國有財產法作為人權指標之一，最為理想，若修法困難，第一，了解財政部說明「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」之分類處理，但如同劉委員方才所提，若行政機關有失誤，尚無讓受害者可課責行政機關之機制，因法規沒有寫清楚，爰建議內政部將法規寫明什麼樣的分類行政機關不能改，有居住事實、符合社會住宅入住資格，現雖非弱勢，但這個家若不見立刻變弱勢者的，請內政部、財政部寫清楚。其實不只在財政部主管法規，另在都市更新、土地徵收、市地重劃對於居住弱勢者的規定也很少，只用住宅法第 4 條第 2 項，該條項講的是社會住宅一定要撥一定比例給最弱勢者，但是不是只有那些人才是弱勢才會面臨迫遷威脅，因此在都市更新、土地徵收、重劃等規範的範圍要更大，不能讓人變成弱勢，因此請內政部考慮修法。
- 二、此外，在先前點次建議財政部儘快建立資料庫，建立資料庫前似可增列一過程指標，試辦或擬訂相關計畫，調查有居住需求者。現狀是修辦法，後續若有爭議產生再看如何修法，較被動消極，較積極的方式應是擬訂計畫，主動掌握已知之違建區，調查該地有多少居住需求，是否可能與內政部、衛福部配合擬訂安置計畫，以計畫操作看看會發生什麼樣的問題。現在紹興社區已經在做，卻因為法規限制面臨許多困難，例如沒有中繼，安置法規不明確。爰請財政部會同內政部、衛福部考慮擬訂計畫，才能審視法規應如何修訂，對於違建才能有更完善的處理方式。

#### 主席：

請內政部、財政部研議短期間可行方式、長期可行方式為何。

### **台灣都市更新受害者聯盟彭執行長龍三：**

補充建議除「都市危險及老舊建築物加速重建條例」外，加上都市再生條例，公、私領域皆納入，以取代都市更新條例，可增進符合兩公約規定意旨。若保留都更條例，則建議借鏡國外規範，至少先做都更計畫（指都更條例第5條都市更新劃定時之都更計畫），在都更計畫時就舉行聽證程序，民眾才有與政府對話之機會，並建議刪除建商主導之規定，新增如會計檢查等國外制度規範。

### **內政部林常務次長慈玲：**

內政部已評估過都市再生條例，認為現階段仍以違老條例及都更條例之修正作為第1階段應辦事項，至於往後有無必要再訂定都市再生條例，後期再思考。另有關相關聽證程序，在都市計畫時已有聽證程序，在都市更新條例中也有聽證規定，至聽證在何時點舉行更為恰當，會再與地方政府共同討論。

**點次 44：**內政部及原民會報告內容，請參見會議資料。

### **彭委員揚凱：**

- 一、原民會去年有做都市原住民整體研究報告，清楚調查幾個都市中之原住民戶數、其自有率及購屋負擔等，這些大致狀況應寫到回應表前面，以直接回應國際審查委員關心之都市原住民實際生活狀況。由調查數據可知，原住民自有率相較於漢人，自有率低很多，購屋租屋負擔率高很多，皆是非常清楚的都市原住民實際生活情境，建議可納入回應內容。
- 二、住宅法是整體性的住宅政策，一體適用，而原民會應就住宅法及其主管法規，除金錢補助外，再特別強調文化、教育等部分的協助。
- 三、就非正式部落，宜明確說明屬於這種類型的都市原住民及部落有多少，再予以分類，就特殊狀況（如行水區）敘明異地安置方案，其他類型採就地安置方案（如合法承租、提供公共設施等），較能回應國際審查委員本點次提問。

### **劉委員梅君：**

國際審查委員問題前半段關心都市原住民狀況，但後半段督促政府確保不會有強制驅離發生，也確保與災害風險管理有關的任何原住民族安置，並不會導致永久的土地剝奪，在回應表中未見相關回應。每次自然災害產生，被迫遷移之安置狀況，後續是否產生土地爭議，安置後續如何處理，可能才是國際審查委員會關切的原因。

**黃委員俊杰：**

原民會和內政部之回應著重在前半段，忽略我國災害防救法已就災害預防計畫涉及災害風險管理、原住民土地及安置問題有所規定，建議兩主管機關在措施/計畫內容中將災害防救法現有規劃，過去發生的事件如何處理，及針對多次天氣劇烈變化後已預估哪些地方會有問題之評估。地方災害防救公務人員實務上依中央災害防救法督促，並依行政程序法為一般處分，甚至禁止居住等，皆涉及本點所詢問題，建議納入回應內容，並改為「繼續追蹤」。

**主席：**

本點次在談莫拉克風災所導致之爭議，這些爭議至今仍繼續存在，如最近高雄市勤和社區遷村問題。請內政部及原民會針對災害防救法等相關規定，敘明過去有災害發生時（例如莫拉克風災），協助原住民之情形。各爭議皆有其個別因災害發生之安置計畫所產生之爭議，例如居住地安全與否之判定、遷村問題等。本點次審查委員在乎的是暫時安置並不會導致永久的土地剝奪，例如異地遷村、集體遷村。行政院設有行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會，災後重建涉及許多內政部主管法規，而災害區多在原住民部落。請民間團體繼續發言。

**台灣人權促進會施副秘書長逸翔：**

協助提供臺灣原住民族政策協會之法律扶助基金會執行長周漢威律師意見。原民會對快樂山部落所作之報告，財政部國有財產署對報告中該部落之地上物及可否作為居住使用有不同意見，然原民會並未就涉及居住權之意見做政策辯護，而只說有關地上物使用仍由國有財產署負責處理，因此快樂山部落表

面上看來有安置機會，周律師認為可能不樂觀，該案一審判決判居民緩刑，快樂山部落居民和地檢署都有上訴，因此法律訴訟仍在進行。以上周律師提供之資訊和回應表內容有落差，爰難以提供具體建議，建議書面資料中將現今部落居民所遭遇之困難、障礙納入，才能去評估計畫/措施及人權指標。

#### **原住民族委員會：**

快樂山部落土地用地是農牧用地及林業用地，現由新北市政府審認有土地使用之必要，提出審查意見表予國有財產署，國有財產署就審查意見表之文字有意見，前兩日已召開協調會看如何修正文字，讓國有財產署可以受理申請土地承租案件，案件主要著重在如何讓快樂山部落的族人能合法使用這塊土地。用地問題處理完後，原民會將以前瞻計畫提供經費，協助新北市政府規劃後續安置作業。

#### **主席：**

快樂山部落案為個案，雖非本會議處理範圍，然因個案引發之通案性問題是國際審查委員較關切的議題。

#### **台灣人權促進會施副秘書長逸翔：**

謝謝主席提示制度性和通案方向處理模式。原住民族政策協會所提三問題（臺灣原住民族政策協會之書面意見如附件 3），第 1 問題偏政策面，其他 2 個問題則是對原民會就兩個案的書面回應內容不滿之意見，會後將提供臺灣原住民族政策協會之書面意見。

#### **主席：**

人權無分中央地方，然中央機關須將上位的政策法令制定清楚，地方政府才能據以執行。仍請原民會參考民間團體意見修正回應表，並適時處理個案爭議。原住民族歷史正義與轉型正義委員會有關原住民之土地政策已定有積極作為，例如有關原住民之土地政策，特別涉及到如何保障原住民傳統土地或在都市的居住權、災後重建、災後集體遷置等，請納入回應表，使國際審查委員及民間團體有更多理解。

**點次 45**：內政部、原民會及衛生福利部報告內容，請參見會議資料。

**勵馨社會福利事業基金會杜總督導瑛秋：**

- 一、提供內政部回應內容之建議。今年 1 月修正住宅法，今年 8 月通過「內政部興辦社會住宅出租辦法」。住宅法第 4 條第 2 項第 6 款受暴婦女有分設籍和未設籍，社會住宅出租要有家庭成員或配偶，而家庭成員是依據戶籍認定，家暴案件施暴者往往是家庭成員之一，若配偶有住居所或財產，便會影響受暴婦女申請社會住宅之資格，爰建議內政部修正母法住宅法或上開辦法，將上述狀況納入考量。
- 二、提供衛福部回應內容之建議，單親家庭中有嬰幼兒者很難租到房子，目前有單親家庭服務之縣市除臺北市慧心家園、新北市飛駝社區外，其他縣市很少。另外受暴婦女大多是短期居住，中長期居住者少之又少，限於縣市政府費用因素，但對於需要中長期居住之受暴婦女及單親婦女，仍面臨無處居住之狀況，或另付昂貴租金，或索性回去，爰建議衛福部協助解決上述狀況。

**台灣當代漂泊協會李執委宛真：**

- 一、本點次衛福部提供之女性遊民統計數據，與點次 37 有相同問題，遊民定義全國不一致，會使人數估計產生問題，爰建議在點次 37 結構指標列「重新制定一致的遊民定義」，使統計數據更加準確。國際審查委員在點次 43 提到「建議制定無家可歸者福利及人權法」，亦須訂立一致的遊民定義，在點次 37 先行處理，點次 43 也是延續性的執行工作，爰建請衛生福利部可調整結構指標。
- 二、本點次回應內容中未見對於女性遊民之安置住所及床位數量，實際遊民數及安置床位數間之量與能的差距不明，建議衛福部在結果指標中列明現有床位數，未來配合女性遊民數將提升多少，具體列清楚目標為何。
- 三、衛福部提到慈善撒瑪黎雅婦女關懷協會是專責女性收容機構，位在臺中，其餘 10 個公辦民營機構多是男女混合居住，105 年臺北市政府調查報告



中特別指出，有 9 成女性遊民不願再住收容所係因缺乏個人隱私，女性遊民希望有專責的女性遊民收容機構。對於女性遊民此項需求是否列入一人權指標，而不是現有的床位數量而已，以保障其特殊需求。

四、建議將管考情形改為「繼續追蹤」。

**慈善撒瑪黎雅婦女關懷協會楊執行長麗蘋：**

本協會為全國唯一女性遊民專責機構。衛福部回應表中所列之女性遊民數據非實際數目，因許多女性遊民被房東逐出或出醫院後的第一時間被安置入住本協會，未在街頭住宿，不符合遊民事實而影響其申請福利資格。其次，執行策略提到目前全國共有 10 處公設民營之遊民收容處所，然實際上女性遊民不願入住，因在該等收容處所會有二度傷害問題。另結果指標並未敘明如何提升安置服務品質？如何增加短期安置服務量能？管考情形列「解除追蹤」？對目前回應內容感到不安及不滿。

**黃委員嵩立：**

本點次著重在任何關於女性居住的議題，政府處理這類議題時有無性別敏感度，目前回應內容並無性別敏感度。舉例而言，在迫遷過程中，有無女性迫遷之議題？安置時有無特別處理方法？對遊民有無特別處理方法？在回應表無法看出是否有做這些事情。

**台灣反迫遷連線徐執行委員亦甫：**

衛福部回應表提到，過去有按住宅法第 4 條所定 12 類居住弱勢分類，推估其住宅需求，實務上除有為原住民特定族群興建社會住宅外，並無對受暴婦女等特定弱勢族群設計的社會住宅。既有短期安置機制有限，或是雖有一定空間區別，但未必符合婦女需要。本點之所以非單純的衛福部福利資源問題，而在跨部會審查會議追蹤的原因是，涉及中央住宅主管機關有無可能對特定弱勢族群（如受暴婦女）在特定區域興建特殊型社會住宅，結合其他社會福利服務、社工服務等的社會住宅，而非短期安置。本點次既為跨部會結論性意見，建議在本點次做政策評估的過程指標工作。

**葉委員大華：**

現回應表多為社會住宅之相關論述，並未提及租金補貼。目前會推動社會住宅的縣市大概只有六都有這條件，因受暴婦女或有特殊經歷婦女（單親媽媽、原住民女性）有立即居住的需求，並須提供其就業機會，爰建議納入勞動部。看待其居住權被實現的一部分是看社會住宅蓋在哪，並將其就業需求併同思考。現在沒有提供適當的就業機會，就提供其適當租金補貼，讓他們可到其他有就業機會的地方找到住房。社政單位提供的安置庇護非永久居住，因此需分段思考目前安置體系能夠滿足特殊經歷婦女的租屋住房需求到何種程度，現有安置政策分短中長期，還需要去思考這些婦女中有多少需要更長期的安置需求，所以須透過這些社會住宅供應量提供。剛談到的遊民人數雖沒那麼多但也須納入考慮。

**王委員幼玲：**

社會住宅現有數量不多，除非有需要福利服務輸送部分，包括受暴婦女是否可以利用租金補貼方式，但租金補貼一年又只接受一次申請，是否能改。

**台灣人權促進會施副秘書長逸翔：**

原民會回應表雖提到「原住民保留地回復計畫」，但本點次主要是讓原住民族女性在土地權議題獲得符合其特殊需求的保障，目前所填計畫內容雖涵蓋女性，但並非以女性為主要關懷核心的角度而擬定之計畫。

**主席：**

- 一、仍以內政部、原民會、衛福部為主辦機關。
- 二、國際審查委員提醒不同層次，首先有關遷移的提醒，無論遷移係因何種因素，亦無論集體或個別遷移，另外是提醒在既有居住地因性別、身心障礙等因素導致其使用權或租屋權被剝奪，兩者都是國際審查委員所關心的，性別敏感度在這些狀況中扮演重要角色。請內政部、原民會、衛福部將現有已經在做的，例如慈善撒瑪黎雅婦女關懷協會已經在做的有哪些，就受暴婦女的慧心家園和其他各縣市已經在做的有多少敘明。第一階段緊急庇

護，接著是中、長期安置。中長期安置目前可能有社會住宅規劃及租金補貼等兩種做法，檢視兩種做法的供應量及便利性（如設置友善程度、申請友善程度），若尚有不足，持續努力。

三、遊民定義另涉及衛福部第 43 點次，無論係在社會救助法或另定新法，請衛生福利部定義清楚，於第 43 點次另為審查。定義清楚後，才能得知在 10 處遊民收容機構是否有友善女性遊民之居住空間。

四、相關機關應考慮女性相較於男性所經歷之特殊生命歷程（如隱私、與子女之連結、受暴婦女之保護等），填入回應表內容。

五、出租國宅有關之狀況亦可說明納入回應表。

**台灣人權促進會林居住權專員彥彤：**

補充第 42 點次之建議。住宅法第 25 條規定社會住宅承租者之資格，應以無自有住宅或一定所得、一定財產標準以下之家庭或個人為限。違建應不算合法自有住宅，但曾與臺北市政府接洽，臺北市政府都發局規定違建不能申請社會住宅，會以違建有稅籍進而認定為自有住宅。內政部今年 7 月有開放違建戶申請租金補貼，請內政部調查各縣市認定自有住宅是否會納入違建戶，與地方政府溝通。

**葉委員大華：**

建議主辦機關增列勞動部，將勞工住宅納入。

**主席：**

葉委員所提勞工住宅數量較少，目前也去勞工標籤化，故不納入。

**劉委員梅君：**

請營建署說明是否修正有關申請社會住宅相關法令，地方政府依據法規執行，若不修法恐導致特殊境遇婦女無法申請社會住宅，希望營建署於回應表具體回應。

**主席：**

社會住宅相關規定請內政部營建署及衛福部參與討論時提出，將婦女的特

殊生命經驗與歷程納入討論。

**彭委員揚凱：**

格式能否將幾個單位的回應合而為一？

**主席：**

先前會議已決定撰寫格式，各自論述亦能讓各部會各有課責。

**王委員幼玲：**

感謝主席主持了三次會議，也做出具體裁示，是否有做成會議紀錄？並希望會議紀錄能公開。

**法務部王科長晶英：**

第 1 場次會議紀錄已發出並公布於「人權大步走」網站，接下來場次的會議紀錄會儘快在奉核定後上網公告。

**主席：**

感謝法務部處理幕僚工作，也希望各部會配合。

*Revised December 2011*

## Forced evictions Assessment Questionnaire

The present document is intended to serve as a guidance tool for addressing situations of forced evictions by: a) contextualizing events; b) assessing the existence and the type of human rights violations that are foreseen or on-going; c) offering practical advice to all parties; and d) helping to monitor and report on the situation.<sup>1</sup>



©George Hsia - [www.georgehsia.com](http://www.georgehsia.com)

### Table of content

What are forced evictions? .....	2
Identification of victims .....	3
Mapping other actors and interlocutors.....	3
Contextualizing forced evictions.....	4
Assessment Questionnaire.....	5
A. Project design and before eviction .....	6
B. During evictions .....	7
C. After evictions .....	8
D. Remedies .....	8

<sup>1</sup> This guidance tool is not exhaustive and should be read in combination with [OHCHR Fact Sheet n° 21 on the right to adequate housing](http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/FactSheets.aspx) (<http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/FactSheets.aspx>) and other tools that are being developed by OHCHR.

## What are forced evictions?

Forced evictions can be broadly defined as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection.<sup>2</sup>

In this context, violations of a wide range of civil, political, economic, social and cultural rights may occur because of i) the *absence of lawful justification/legality* of the eviction and ii) the *improper way the eviction is carried out*.

Forced evictions occur in urban areas under the justification of city beautification and renewal, preparation of mega-events (such as major sport events) or conducted under the pretext of serving “public interest”. In the majority of cases they affect the urban poor and those who lack secure tenure. They may also take place in rural and remote areas because of development projects (infrastructures, dams, roads), mining, extractive and other industrial activities, or land grabbing. In these settings, indigenous peoples and people who earn their livelihood from their land tend to be particularly affected. Corruption and speculation on housing and land are two other important reasons behind many forced evictions throughout the world.

Basic principles that need to be met to comply with international standards include:

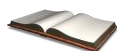
- a) Consultation and participation of affected people and communities;
- b) Adequate notification;
- c) Effective administrative and legal recourse;
- d) Prohibition of actions resulting in homelessness;
- e) Prohibition of actions resulting in deterioration of housing and living conditions; and
- f) Provision of adequate relocation and/or adequate compensation before evictions are carried out.



### Common misconceptions

Not *all* evictions are prohibited. In some cases, for instance to protect residents living in a derelict building, evictions may be unavoidable and permissible. Nevertheless, even in these situations, the process of evictions should be in line with national law and relevant international standards.

Even if a national jurisdiction has ruled in favor of an eviction, the situation may still amount to an improper forced eviction if it does not comply with international standards and state-related obligations.



### Reference documents and tools

[Committee on Economic, Social and Cultural Rights \(CESCR\), general comment n°7 on forced evictions and general comment N°4 on adequate housing](#)<sup>3</sup>

[Special Rapporteur on adequate housing, “Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement”, Annex to report A/HRC/4/18 \(hereafter the “Guidelines”\)](#)<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> The prohibition of forced evictions does not apply to evictions carried out both in accordance with the law and in conformity with the provisions of international human rights treaties.

<sup>3</sup> Available at: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>

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

## Identification of victims

Situation of victims of forced evictions and their ability to uphold their rights, prevent unlawful evictions, seek redress, and organize vary greatly depending on the context, the group to which they belong and other factors. Thus, it is important to:

- a) Clearly identify the victims (individual, group, community) affected directly or indirectly
- b) Determine the composition and characteristics of the affected group, for instance the proportion of women, children, elderly, persons with disabilities, etc.; their belonging to a minority, indigenous community, etc.; if they are IDPs, refugees, migrants, homeless, etc.; *[Available statistics or surveys can prove useful in this context]*
- c) Identify genuine<sup>5</sup> representatives of the community or affected people; *[Consider the gender dimension of this issue]*
- d) Take into consideration if some individuals or groups may be in favor of relocations/or may accept the eventual proposed compensation; *[Such consent should be free from any kind of pressure]*
- e) Evaluate if there are tensions, rivalries or other dynamics inside the affected populations or among leaders;
- f) Consider if the affected population generally faces discrimination in terms of access to justice, social services, etc.; *[Through law and/or practice]*
- g) It is also important to consider if any group within the affected population faces specific forms of discrimination, including from their own communities *[For instance women or people with HIV];*
- h) Take into account other human rights violations that the victims face.

### **Principle 6 of the Guiding Principles on Internal Displacement (E/CN.4/1998/53/Add.2)**

1. Every human being shall have the right to be protected against being arbitrarily displaced from his or her home or place of habitual residence.

2. The prohibition of arbitrary displacement includes displacement:

- (a) When it is based on policies of apartheid, "ethnic cleansing" or similar practices aimed at/or resulting in altering the ethnic, religious or racial composition of the affected population;
- (b) In situations of armed conflict, unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand;
- (c) In cases of large-scale development projects, which are not justified by compelling and overriding public interests;
- (d) In cases of disasters, unless the safety and health of those affected requires their evacuation; and
- (e) When it is used as a collective punishment.

3. Displacement shall last no longer than required by the circumstances.

## Mapping other actors and interlocutors

It is important to consider all actors that are directly or indirectly linked to the situation. Analyzing their role, perspectives and interests may give indications on ways of successfully intervening in a situation. Often views may differ among State authorities. The following is a list of actors, which should be adapted and completed according to the circumstances:

---

<sup>5</sup> In some cases, the traditional leader or the interlocutor that put himself/herself forward may not represent the views of the entire community.



- a) Administrative, judicial, legislative and executive State authorities at federal/central level, at regional/provincial level and at municipal level; *[This includes not only authorities dealing with the project and its implementation, police forces or the judiciary but may also concern authorities dealing with labour, education, health, gender issues, etc.]*
- b) Ombudsman, national human rights institutions, etc.;
- c) Private sector companies and entities, including real estate developers, banking companies, extractive industries, agribusiness, investors, etc.;
- d) Universities, business associations, architects, urban planners, etc.;
- e) Trade unions, social movements, tenant associations, etc.
- f) International and national NGOs; *[Including associations resisting the evictions and those that may be in favour of the evictions or that have agreed to the relocation and/or compensation];*
- g) A third party that could act as “mediator” between conflicting parties; *[Whether by easing tensions or by being able to convey a negotiation table]*
- h) Independent observers whether national or international;
- i) Regional or international actors dealing with the situation; *[For instance a regional human rights court which is considering the case and has issued an interim decision or a precautionary measure]*
- j) International organizations (such as UN agencies, OSCE, CoE), financial institutions and donors (World Bank, ADB, EBRD, etc.); *[These institutions may either finance or implement the project, or be an influential actor]*
- k) National and international media (including Internet, social networks, blogs, etc.).

This mapping can give useful strategic information to respond to a given situation, by for instance, prioritizing actions depending on resources, looking at what type and how pressures may be exercised to halt or mitigate the eviction, and considering what platform/network could be created to defend the rights of the victims.

## **Contextualizing forced evictions**

Every day forced evictions take place somewhere in the world. Yet, the environment and the context in which they occur vary greatly from case to case. Addressing the legal and structural problems could prevent their recurrence: a preventive approach to forced evictions is more efficient than trying to resolve cases once the process is in motion. This information can also be very useful for reporting purposes. Here are some questions that can help you to link the events to the more general context.

### Legal context:

1. What is the status/recognition of the right to adequate housing in the country’s legislation?
2. Apart from property laws, is there any other legislation that directly or indirectly addresses elements of the right to adequate housing?
3. Is there legislation to protect tenants?
4. What is the country’s legal and regulatory framework for evictions?
5. Are there laws, policies or programmes in place to protect against forced evictions?
6. Are the above-mentioned laws enforced?

### Housing context:

7. Which authority/ies is/are in charge of housing in urban and rural areas?
8. Are State competencies and responsibilities for adequate housing clearly defined?
9. Is there a national housing policy? Does it specifically address the needs of the most vulnerable? *[Urban and rural specificities and conditions should be considered.]*
10. Is there a programme for regularizing informal settlements?
11. Is there a programme for slum upgrading?



12. Is there enough affordable housing (both public and private) available?
13. Are there barriers, including discrimination, to accessing affordable housing, in particular for specific groups?
14. What policies are in place regarding housing and livelihoods in rural and remote areas, including in relation to ancestral lands, access to public services and access to productive resources and employment?
15. What is the housing situation in rural areas and is there access to basic services in those areas?
16. Is there speculation on housing and land, including land-grabbing?
17. Is urban planning inclusive of various sectors of the population or does it lead to spatial segregation?
18. Is information, such as master plans, freely and easily accessible to all?
19. Is the right to participation in decision-making applied to housing and land?
20. What indicators, statistics and data are available on adequate housing, including with regard to vulnerable groups?
21. What forms of remedy and redress are available under the national law?

Overall context:

22. Are victims of evictions facing other human rights issues, such as discrimination or racism?
23. What is public opinion on forced evictions?
24. Is the issue of evictions used for political and electoral ends?
25. How free is the press to enquire and report back on forced evictions?
26. Are there NGOs working on housing or forced evictions? Can they work freely? *[Both national and international.]*
27. Can people and communities – including those under threat of eviction – freely associate?
28. Is there generally an efficient judicial system and effective access to remedy?
29. Do officials and State representatives (including police forces) receive any human rights training?

## Assessment Questionnaire

Violations of human rights can occur throughout the eviction process. They may differ in form and intensity depending on the phase of the eviction: before (including during the project design phase), during and after the eviction.

Consequently, the aim of a human rights intervention could be to: (a) prevent the human rights violation, for instance by halting the eviction; (b) if the eviction can be considered legally justified, ensure that it is carried out in a manner that respects the human rights and the human dignity of the affected residents; (c) address the human rights violations they experience through protection and recourse to complaint mechanisms, and (d) if the eviction has taken place without adequate relocation or safeguards, immediately address the housing and living conditions of the evicted residents, especially the most vulnerable and those whose life, security or health could be threatened.

The following questionnaire gives an indication of the various human rights violations and issues that could be raised during interviews with victims, communities, NGOs, international agencies, State and local authorities, private companies, etc. It could also serve as a basis for a concrete dialogue with various parties. Not all questions are always relevant depending on the context, the situation or the interviewee. They should be adapted and additional questions should be raised to clarify a point or investigate

“Instances of forced eviction are **prima facie** incompatible with the requirements of the [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights] and can only be justified in the most **exceptional circumstances**, and in accordance with the relevant principles of international law”

CESCR, general comment No. 4, para. 18

other potential human rights violations.

The responses may help you to: (a) assess if this situation qualifies as a forced eviction according to international standards; (b) investigate what human rights are violated and what is required to stop and redress these violations; (c) point out issues that need to be worked on in the medium and long run; (d) monitor the situation; and (e) report (including for treaty body or special procedure purposes).

## **A. Project design and before eviction**

30. Have alternatives to eviction been considered and, if not, why not?
31. Have the redevelopment plans considered the possibility of rehousing evicted residents in the same location after the completion of the project? [*Thus only temporarily relocating them during the project's implementation.*]
32. Was an eviction impact assessment carried out? If so, give details. [*When was it undertaken and by whom, who was consulted, etc.?*]<sup>6</sup>
33. Are disaggregated data, statistics and indicators available to assess the differential impact of forced evictions on women, children, the elderly, people with disabilities, people with illnesses and under treatment, and other groups with specific needs?
34. How, when and by whom were communities informed of the project and possible evictions? How easy is it to access all the information relevant to the project?
35. Were communities consulted at any stage? When and how? By what authorities? Were all communities consulted or only some of them or only community representatives?
36. How were the affected residents/communities notified of the eviction? In which form (written, oral, public billboard, newspaper, radio, etc.)? How long in advance? In a language understandable to all those potentially affected?
37. Did the notification contain: a justification for the decision? An explanation of why there was no alternative to the eviction? Information on relocation? Information on compensation? Information on legal recourses available to challenge the decision and how to access these?
38. Are there administrative or judicial review mechanisms to challenge these decisions? Have they been used? Are they timely and effective? Are they accessible and affordable?
39. Do the affected individuals and communities have access to legal counsel – without payment if necessary?
40. Do the affected persons have enough time to access recourse mechanisms before the eviction takes place?
41. Can the process be suspended during the review of the eviction decision?
42. Was an inventory drawn up to assess the properties, investments and other material goods that are expected to be destroyed or could potentially be damaged?
43. Will the affected persons/households receive support/compensation to evacuate their belongings? Were they or their representatives informed of these measures?
44. What measures are foreseen to prevent them from becoming homeless or vulnerable to violations of other human rights? Were they or their representatives informed of these measures?
45. What short-term and long-term solutions were foreseen to ensure that the affected persons/households are adequately housed? Have the affected persons or their representatives been informed of these measures?
46. What relocation/resettlement measures are foreseen? Have the affected persons or their representatives been informed of these measures?
47. What specific measures were foreseen so that children's schooling is not disrupted?

---

<sup>6</sup> The impact assessment is particularly important in evaluating the real cost of eviction that goes beyond material costs. See Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement, paras. 32 and 61–63. For related methodologies: OHCHR/UN-HABITAT, *Losing your home, Assessing the impact of eviction*, 2011 (<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3188>)

48. What specific measures were foreseen for those under medical treatment?
49. What specific measures were foreseen for persons with disabilities?
50. Were there consultations with the affected persons/communities on the adequacy of the relocation site?
51. Were there consultations with the current residents of the future relocation site?
52. Are the living conditions at the relocation site at least of the same level as at the original site and are they in accordance with core elements of the right to adequate housing? Is there access to basic services? Would the livelihoods of the relocated residents be guaranteed?  
*[For instance, if poor individuals and communities are relocated from slums and similar areas, an effort should be made to improve their living conditions at the relocation site. In no case should they be worse off.]*
53. Is the relocation site fully operational before the eviction takes place?
54. Is relocation planned in a way that prevents the segregation and marginalization of the evicted communities?
55. Will the affected community or group be split up and relocated to different sites, disrupting their social networks?
56. If the affected residents have an opportunity to be part of the redevelopment project, did their tenure change (from tenant to owner, for instance)? Were measures foreseen to ensure the sustainability of this tenure (for instance, State subsidies), especially for those who are poor or on a low income? *[In some cases, evicted residents are offered an opportunity to buy housing in the newly redeveloped project – a situation that may not be sustainable depending on their income or their work situation.]*

Core elements of the right to adequate housing are:

- Security of tenure
- Availability of services, materials, facilities and infrastructure
- Affordability
- Habitability
- Accessibility
- Location
- Cultural adequacy

## B. During evictions

57. When did the eviction take place? *[Time, date, in bad weather, on a public holiday, etc. ?]*
58. Who carried out the eviction? *[In some cases, police forces seal off the area, but it is private company workers and bulldozers that destroy the houses.]*
59. Was a formal authorization for the eviction presented?
60. Were independent observers present (civil society groups, international organizations, media, etc.)?
61. How were the eviction(s) carried out? *[Description and details.]*
62. Was violence used by the authorities? *[Description and details. What material was used? Was it proportionate?]*
63. Were lives threatened? *[For example, bulldozers destroying houses with people inside.]*
64. Was there violent resistance from those facing evictions? *[Description and details.]*
65. Were belongings destroyed? *[These could be identification and official papers, cattle and poultry, immovable objects, etc.]*
66. Were those facing evictions forced to destroy their own shelter and belongings?
67. Were measures taken to protect possessions that were left behind against destruction, illegal appropriation and use?
68. Were steps taken to ensure that no one was subject to attacks or other acts of violence, in particular women and children? *[For instance from another community.]*
69. What measures were taken to minimize the traumatic impact of the eviction on women, infants, children, the elderly, persons with disabilities and ill residents?
70. Are video footage, testimonies or any other information on the event available?
71. Is the eviction over or are more evictions planned?

### C. After evictions

72. Immediately after the eviction, what measures were taken to provide security, food, water, shelter, clothing, medical care and other essential goods?
73. Were evicted residents taken to the relocation site? With their belongings?
74. What concrete issues do the evicted residents face as a result of the eviction? In particular, what are their humanitarian needs? *[With the help of other agencies, draw up a list of issues with regard to shelter and protection against the cold and the heat, access to food and cooking facilities, access to water and sanitation, health situation of the community and medical care or schooling for children that could serve as a basis for requesting concrete and immediate action from the authorities.]*
75. Did the evicted residents have to bear any of the cost of the eviction and/or resettlement?
76. Could the media freely and impartially cover, investigate and report on the events?
77. Does the State monitor the situation of the evicted residents? *[Whether relocated or not.]*
78. Have there been any tensions/conflicts between the relocated community and the communities that already lived there?
79. Has there been any short-, medium- or long-term negative impact on the livelihoods of the relocated communities?

### D. Remedies

80. If a judicial proceeding or hearing was held on the case, did it meet the criteria of fair and impartial justice, and due process?
81. Were victims or their representatives harassed or threatened in any way because of their opposition to the evictions?
82. Was there fair and just compensation for all the losses, whether material (such as personal, real or other property or assets), or non-material (such as loss of livelihood, employment, education and social benefits, psychological and social services)? *[For more details, see Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement, paras. 60–63.]*
83. How were the losses and the compensation assessed? Who was in charge of this?
84. If the livelihoods of the evicted residents were linked to their land and housing, what measures – in consultation with the affected residents – were foreseen so that they could continue to access productive resources and employment? *[Note that, for fishing communities, access to the sea, lakes and rivers may also be relevant.]*
85. How is compensation delivered, including from a gender equality perspective? *[Timeliness, administrative procedures, corruption may be issues to consider.]*

\*\*\*\*\*

**For additional information,  
comments and feedback:**

[bghazi@ohchr.org](mailto:bghazi@ohchr.org)



## 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。<sup>1</sup>



©George Hsia - www.georgehsia.com

<sup>1</sup> 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。<sup>2</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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。<sup>3</sup>

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》<sup>4</sup>

## 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<sup>5</sup>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。

---

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

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

<sup>5</sup> 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、若無適當的保障措施或重新安置所，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？]*<sup>6</sup>
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，以搬遷個人物品？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

---

<sup>6</sup> 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？[包含身分證件、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](mailto:bghazi@ohchr.org)

.....



## 臺灣原住民族政策協會書面意見

快樂山是目前都市聚落中，唯一被以竊佔國土的刑事罪名起訴的部落全部的族人都被起訴，請問原民會：

- (一) 從原民會的回應看來只有被動回應地方政府需求，卻未依據兩公約設定評估指標並積極與地方政府協調，如果所有事項都因為「屬地方政府權限」而不積極處理的話，那中央政府的人權指標是要用在哪裡？
- (二) 原民會目前完全把問題丟給新北市原民局跟國產署，兩方又在互踢皮球，快樂山的案件中地方政府不但不積極依照兩公約精神給予協助反而以司法途徑處理，讓族人單獨面對，原民會難道沒有任何積極措施可以採取嗎？
- (三) 高雄拉瓦克的案子顯然完全沒有回應專家所重視的「集體文化需求」，難道原民會不應該主動協調高雄市原民會針對此一部分作出積極處理，而只想著被動給予金錢上的補助？這好像不該是中央原民事務主管機關該有的態度。