

目录

1. 序言	2
2. 历史背景	4
3. 目前情况	5
3.1 制度和结构	7
土地争议调解	8
3.2 政府政策 — 关键性文件	8
4. 国际人权法律和准则与柬埔寨本国法律	10
4.1 禁止强制搬迁	11
4.2 保护人们免遭强制搬迁	11
4.3 参与和协商的权利	14
4.4 获得有效补救的权利	15
4.5 对不必要和过度使用武力的禁令	16
原住民的人权	17
4.6 使《有关出于开发目的的搬迁和流离失所问题的基本原则和准则》适用于柬埔寨的情况	19
5. 强制搬迁案例	20
5.1 萨姆博克查普：“他们就把我们扔在这里”	20
5.2 卡巴斯宾：争议转变为暴力致命事件	25
5.3 米塔皮普 4 号村：贫困者无家可归	28
6. 保护人权捍卫者	32
6.1 逮捕和袭击	32
6.2 胁迫原住民	33
6.3 威胁和恐吓	34
7. 结论	35
8. 建议	38
建议柬埔寨政府：	38
建议柬埔寨的国际捐助者：	39
附录 1	41
《有关出于开发目的的搬迁和流离失所问题的基本原则和准则》正文	41

铲平权利

柬埔寨的强制搬迁现象

1. 序言

“我们现在不得不指望非政府组织。人们没办法再依靠自己。我们缺少钱和大米。以前，我们做些农活，现在我们不再有土地来种大米。以前(...)我能让我的七个孩子吃得饱。现在什么都没有了。”

米塔皮普(Mittapheap)4 号村的村民维瑞克(Vireak)

2007 年 4 月 20 日，执法人员和军人在清理维瑞克所在的村庄时，烧毁了他的房子，他和他的 7 个孩子以前住在那里。当局没有经过协商和正当法律程序，就强制搬迁他的家庭和其他 100 多户家庭，他们没有受到法律和其它方面的保护，当局也没有考虑过适当的替代处理方案。

像其他数以千计遭强制搬迁的柬埔寨人一样，索帕尔（Sophal）也无法再接触其赖以谋生的自然资源——就是那片养活自己的稻田。

柬埔寨政府在国际捐助者的支持下实行“扶贫”政策，但维瑞克、他的孩子及其他人的现实遭遇与该政策形成了鲜明对比，非法强制搬迁使他们丧失家园、财产和谋生方法。

强制搬迁是指“在违背个人、家庭和/或社区意愿的情况下，永久或暂时将他们搬出其占用的家园和/或土地，而且没有向他们提供适当的法律或其它保护，也没有使他们能得到这些保护。”¹ 联合国人权委员会已承认，强制搬迁不仅是严重侵犯人权的行为，² 还和其它侵犯人权的行为有关，本报告列举的案例显示了这一点。

柬埔寨是《经济、社会和文化权利国际公约》的成员国，也正式认可了其它禁止强制搬迁及相关侵犯人权行为的国际条约。因此，柬埔寨有义务制止强制搬迁，并保护人民免遭强制搬迁。

¹ 经济、社会和文化权利委员会一般性意见第 7 条，第 16 部分(1997)(58):: 《足够住房的权利》(公约第 11 条 (1)款): 强制搬迁，第 3 段。

² 联合国人权委员会 1993 年 3 月 10 日通过的第 1993/77 号决议第 1 段。

本报告显示，柬埔寨政府违背了国际人权法律规定的义务，那些受搬迁影响的人事先没有机会进行真正的参与和协商。有关搬迁计划和安置方案的信息既不完整，也不准确，这损害了受影响者获取信息和参与决策的权利，而那些决策影响到他们行使人权，特别是有关足够住房的权利。由于缺乏针对强制搬迁的法律保护，以及缺乏落实有标准的法规，因而在这方面难以追究责任，这使那些遭到边缘化的群体更容易受到伤害，特别是穷困者和人权遭受侵犯的人，包括被强行搬迁的人。

在一些案例中，受影响的社区虽然参加了一定程度的协商，但实际上当局似乎事先就已作出搬迁的决策，这损害了受影响者提出替代方案的权利，这些方案也不会得到当局的适当考虑。本报告列举的案例显示，当局在作出搬迁决定时，还远未研究其它所有的替代方案，这又是违反国际人权法律的行为。

柬埔寨的一些本土问题，例如政府工作缺乏透明度，甚至是彻底隐秘，也促成受影响的社区不能及时得知搬迁令。由于缺乏足够的事先通知和协商，受影响者寻求法律补救和维护自己人权（包括得到足够生活标准的权利）的机会遭到进一步剥夺。

虽然近来出现一些积极迹象，这包括洪森总理多次呼吁制止侵占土地，以及当局对涉及盗用土地的人采取了零星的行动，但柬埔寨政府不但没有显示出政治意愿来确保终止强制搬迁，并消除导致强制搬迁的因素；当局任意运用或完全忽视法律，政府的代表还参与其中或袖手旁观，使那些任意侵占贫困者土地的政治或经济权贵免受惩罚。

只要允许这种现象继续存在，数十万柬埔寨人就一直在遭受强制搬迁的威胁之下生活，他们有的住在金边、西哈努克市和其它市中心，但越来越多农民也受到威胁。

国际特赦组织敦促柬埔寨政府终止所有的强制搬迁，并暂停所有的大规模搬迁，直到颁布法律和政策来确保所有的搬迁是必要的，而且搬迁过程完全符合国际人权法律和准则。国际特赦组织认为，这些步骤将会清楚地表明，柬埔寨政府计划解决侵占土地、无地者增加和土地争议增多的问题，并遵守其保障适足住房权利的义务，这将为其实质性的成功打下基础。该国的《四角策略》和《全国减贫策略该扶贫计划》阐述了其扶贫计划。

本报告是根据 2006 年 3 月至 2007 年 6 月之间的实地访问，以及就有关土地、住房、自然资源和法规的媒体文章、报告和通讯而写成的背景调查。2006 年 3 月的实地访问覆盖了 4 个发生土地和/或自然资源争议的地区。2007 年 3 月，国际特赦组织还采访了金边和西哈努克市的被搬迁者。本报告改动了人权遭受侵犯者的姓名，以保护他们。

2. 历史背景

大规模强制搬迁和被迫流离失所的情况在柬埔寨并非新现象。历史上曾发生大规模搬迁的背景，部分解释了强制搬迁为何迅速成为柬埔寨最为普遍和最为有系统的一种侵犯人权行为。

在该国漫长的内战期间，城市和农村人口都被强行赶出家园：1970年至1975年，随着越南战争蔓延到柬埔寨，不少人的家园成为战场前线或遭到美军轰炸，许多农村人口来到金边避难，金边因而人口数量大增。

在红色高棉统治期间（1975年4月至1979年1月），城市居民被强迫移居农村，城市被清空和遗弃，取而代之的是极端和残酷的集体化生活。多达200万柬埔寨人丧生或被杀，其中包括大多数是技术劳动人员；基础设施和行政系统被摧毁，包括土地登记记录和地图。

在这段时期的末期，和随后发生于红色高棉和越南扶植的柬埔寨人民共和国之间的战争初期，数十万柬埔寨人逃亡到泰国。其他人在本国寻求保护，来躲避红色高棉无法收拾的战乱、饥荒和人道危机。³

在1980年代，金边慢慢恢复正常，人口逐渐增多，其中大多数是来自柬埔寨农村；而许多以前的金边市民在红色高棉统治期间未能幸免于难。⁴ 那时对土地的住房的需求有限，人们以随机和不受规划的方式占用房屋和土地，但较好的房屋一般由当局分配给军人和政府官员。⁵ 虽然当局不承认私人产权，但非正式占用权越来越稳固，而且其转让虽然可能不合法，但事实上可以进行。

1989年，政府通过法令重新确认私有财产权，⁶ 允许农民在连续5年耕种后可获得最多5公顷的田地所有权，而住户可取得最多为2000平方米的居住地所有权。⁷ 1989年颁布的《柬埔寨国家宪法》也提出保护私有财产权，⁸ 该宪法的第15条规

³ 参阅伊丽莎白·贝克（Elizabeth Becker）1986年发表的《当战争结束时》，和联合国1992年发表的《柬埔寨人道援助和联合国》。

⁴ 迈克尔·伊格特（Michael Igout）1993年发表的《金边的过去和现在》。

⁵ 伊万·高特斯曼（Evan Gottesman）2004年发表的《红色高棉之后的柬埔寨：建国政治探讨》第76页。

⁶ 1989年4月22日的第25号法令，参阅布赖特·巴拉德（Brett Ballard）2006年发表的《柬埔寨土地占用权数据库的发展》。

⁷ 阿兰·杜兰拉瑟福（Alain Durant-Lasserre）2005年4月发表的《发展中城市对市场搬迁程序的处理》。[http://www.worldbank.org/urban/symposium2005/papers/durant_lasserve.pdf]

⁸ 一些人把该宪法称为1981年宪法的修正案，它将国名由柬埔寨人民共和国改为柬埔寨国。

定，公民具“拥有和使用土地的完整权利，并有权继承政府授予的土地，以依靠该土地生存和利用该土地。”

这标志着意识形态的转变，随着越南军队的撤退，当局开展经济和政治改革，也引起了 1990 年代出现的土地和自然资源竞争。柬埔寨随着 1991 年签署的《巴黎和平协议》走向和平，也向市场经济方向发展；联合国采取大规模行动，向该国派遣了 2 万多名部队和官员。当地居民则仍没有安顿，其中包括从边境难民营返回的难民，而人口增长速度却加快，这些都导致住房市场出现变化。土地价值不断增高，并成为投机的对象，金边的情况尤其如此；⁹ 随着城市土地价格变得无法令人承受，尤其是无法令越来越多来自农村的移民承受，金边迅速出现大量非正规的定居点。在这段时期，金边据报发生了十余起强制搬迁事件，尤其是在贫民窟地区，但这些事件的详细情况不为外界所知。

在 1993 年至 1999 年间，政府将全国约三分之一最富饶的土地出让给一些私营公司进行商业开发。¹⁰ 这些公司从事伐木、农业、采矿、旅游业和渔业，影响了住在这些土地上或依靠这些土地和资源谋生的居民生活。但对于这些土地出让导致的强制搬迁，相关数据有限。

3. 目前情况

近期发生在城市和农村强制搬迁，已有越来越多的信息涌现。人权团体、捐助者和联合国机构就导致强制搬迁和流离失所现象的各种因素，发出越来越多警报，这些因素包括经济性的土地出让、侵占土地的行为、土地争议和缺乏法治。

联合国秘书长驻柬埔寨的人权事务特别代表发表了两份关于经济性土地出让的报告。报告显示，受让人的活动对当地居民造成严重后果，包括驱逐他们和令他们陷于贫困。¹¹ 2007 年 6 月的一份最新报告指出：“侵占农用和放牧土地，导致人们丧失生计，仍是社区最普遍提出的问题，几乎所有正在进行的出让都和这些问题有关。”¹²

⁹ 参阅联合国开发计划署 2007 年发表的《柬埔寨的土地和人的发展》，与迈克尔·伊格特（Michael Igout）1993 年发表的《金边的过去和现在》。

¹⁰ 联合国秘书长驻柬埔寨人权事务特别代表 2004 年 11 月发表的《柬埔寨出于经济目的的土地出让——人权角度的看法》第 3 页。

¹¹ 同上，以及联合国秘书长驻柬埔寨人权事务特别代表 2007 年 6 月发表的后续报告《柬埔寨出的经济性土地出让——人权角度的看法》。

¹² 联合国秘书长驻柬埔寨人权事务特别代表 2007 年 6 月发表的《柬埔寨出的经济性土地出让——人权角度的看法》。

一些开发项目和所谓的“美化”项目，其中包括清理贫民窟和修建道路与其它基础设施，也导致流离失所情况，尤其是在城市和郊区地带。根据世界银行的数据，金边市在 1998 至 2003 年期间当局强制搬迁了 1 万 1 千户家庭，其中大多数是市中心或附近地区非正规定居点的城市贫民。¹³ 自那以后，据报强制搬迁仅在金边就导致 3 万多人流离失所。¹⁴ 根据目前得知的情况，柬埔寨全国约有 15 万人面临遭到强制搬迁的威胁。¹⁵

发生在城市的强制搬迁，有时得到媒体的广泛报道，并受到人权团体的监察，这些团体包括非政府组织的网络，例如住房权利特别工作组和安置行动网。

虽然柬埔寨的强制搬迁经常被称为城市现象，但随着土地、水产、林产和其它公共资源的竞争加剧，农村强制搬迁所占的比例越来越大。¹⁶ 由于基础设施有限，偏远社区难以在本地之外的区域申诉不满，所以农村强制搬迁的规模以及受影响的人数尚不清楚。他们对自己的法律权利了解更为有限，其中包括参加有关影响自己生活的决策的权利；非政府组织本来可能会调查事件或使事件引起关注，但因位置偏远而难以到达他们所在的地区。居住在东北部的蒙多基里省和腊塔纳基里省的原住民，尤其遭到边缘化，他们因此经常无法维护自己的权利。

无地现象在柬埔寨农民之中日益普遍，而其原因之一则是强制搬迁，但当局并没有根治这个问题。农村无地家庭的比例由 1997 年的 12.6% 增长到 2004 年的将近 20%。¹⁷

与无地问题相关的是缺乏保障土地保有权利的现象，对于贫困者尤其如此。保证获得土地产权的可能性随着收入水平提高而增加：在 2004 年，最为贫困的 20% 人口¹⁸ 中只有 40% 的人有证明所有权的文件，而最富裕的 20% 的人口则有 60% 的人具有这样的

¹³ 世界银行 2006 年 2 月所作的柬埔寨贫困情况评估报告《柬埔寨：2015 年底前将贫困率减半？》第 48 页。

¹⁴ 几个和受搬迁威胁或已遭搬迁的社区一同工作的非政府组织，向国际特赦组织提供了列表（未公布），本数据是由此得出的估计。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 柬埔寨基本仍以农村为主。世界银行的数据显示，该国超过 85% 的人口住在农村，这其中约有 85% 依靠自然资源和农作谋生。数据来自设在金边的柬埔寨发展资源研究所 2002 年 6 月的第 23 份工作报告《柬埔寨的自然资源和农村生计：基线评估》，作者为布鲁斯·麦肯尼（Bruce McKenney）和普罗姆·托拉（Prom Tola）。

¹⁷ 世界银行 2006 年 2 月所作的柬埔寨贫困情况评估报告《柬埔寨：2015 年底前将贫困率减半？》。

¹⁸ 世界银行指出，柬埔寨农村人口的贫困情况要更为普遍得多。近年来该国经济整体发展迅速，但农村人口从中的受益明显更少。该国超过 90% 的贫困者都在农村。

证明文件。¹⁹ 由于传统的所有权观念仍然很强，这可能给那些缺少证书的人提供一定程度的占有权保障，但住在与政府角力的土地上的人，都是弱势和贫困住户，他们没有法律产权，更加无法得到占有权的保障。²⁰

英国乐施会搜集及分析了柬埔寨全国 1800 多起大规模土地争议事件的数据，这些事件中的柬埔寨平民在丧失土地后，通过一些解决争议机制来寻求帮助。²¹ 申诉人中有三分之二是农民。关于证明拥有争议土地的文件，多数申诉人没有证书或所有权契据，因为“他们认为他们占用的土地属于他们。”²² 只有 4%的人曾申请正式登记产权，约 20%的人具有购买收据来证明其所有权。²³ 而在进行此项调查时（2004 年），有 56%的居民占用土地的时间已经至少 5 年，根据 2001 年的《土地法》（第 31 条），他们有很强的理据去要求拥有土地。乐施会的调查还指出，被控侵占土地者中最大的群体是公民政府当局（41%）、军方（23%）和商界（11%）。²⁴

3.1 制度和结构

柬埔寨的土地管理主要由土地管理和城市发展建设部（以下简称为土地部）负责。土地部和由各部门共同组成的土地政策委员会一起制定土地政策，并共同起草了一项尚未颁布的住房政策。土地部还负责土地的登记、分配和产权证发放，以及国有土地的管理。²⁵

其它一些政府部门的工作也和土地与住房政策有关。农林渔业部负责农用和经济性土地出让，但对经济性土地出让的监督是内政部的职责。其它有关部门包括对军事开发区负责的国防部，该开发区的设立和强制搬迁有关；以及农村发展部和部门技术工作组，其中包括捐助者和政府的代表。法院、地籍委员会和全国土地争议调解机构，也都和土地争议调解有关。大多数部门还具有多层次的行政机构：国家级、省级、地区和乡镇级。这些机构按命令实施计划和政策中的某一部分，工作有时互相重复，而且毫不清晰。

¹⁹世界银行 2007 年 6 月发表的报告《分享增长：柬埔寨的公平和发展》第 64 页。

²⁰ 同上。

²¹ 英国乐施会 2005 年 5 月所作的《英国乐施会 — 非政府组织论坛土地争议数据库第 1 份报告》（未发表的草稿）。

²² 同上。

²³ 柬埔寨非政府组织论坛目前掌管该数据库，并向国际特赦组织提供了其 2007 年 8 月 27 日所作的《非政府论坛土地争议数据库分析》（未发表）。

²⁴ 2007 年的《非政府论坛土地争议数据库分析》（未发表）。

²⁵ 土地管理计划也在土地改革的实施中起到核心作用。该项目由多方捐助者参与，由土地部管理，在柬埔寨 24 个省份中的一半地区进行发放土地产权工作，并帮助土地登记系统的工作。

土地争议调解

地籍委员会隶属于土地部，在 2002 年根据《土地法》成立。其核心职责之一是调查和调解未经登记的土地上发生的土地争议。²⁶ 经登记的土地上发生的争议由法院负责。

但由于柬埔寨的土地纠纷在过去 5 年间大量增加，地籍委员会和法院也似乎无法解决这些争议，柬埔寨政府在 2006 年 2 月通过皇家法令设立了全国土地争议调解机构。该机构有权处理“国家地籍委员会管辖权之外”的案件和申诉，²⁷ 但考虑到地籍委员会和法院的管辖权互不相同，全国土地争议调解机构获得的授权似乎和现有架构有所重叠。该机构的成立过程及其成员的组成也意味着柬埔寨进一步集中行政权力。

3.2 政府政策 — 关键的文件

洪森总理在 2004 年 7 月推出了《柬埔寨增长、就业、平等和效率的四角战略》(2004-2008)，这是柬埔寨政府的核心经济政策文件，被称为实现政府政策计划的手段。政府的计划包括内容更为详尽的《全国减贫战略》(2006-2010)，这一战略是柬埔寨为了有资格减免自己的债务，而应国际货币基金组织和世界银行的要求所制定的。²⁸

四角战略的核心内容是“善治”。根据文件，这要求需要公众的广泛参与、扩大信息共享、问责机制、透明度、平等、包容和法治。大体而言，政府须着手“促进可持续和公平的发展，加强柬埔寨的社会纽带，确保柬埔寨人民受到良好教育、具有文化、通过有尊严的方式谋生、并在家庭与社会中和谐生活。”²⁹

战略文件没有规定有关消除强制搬迁现象的职责；虽然文件中包括了实现“清除非法定居点”的承诺，但却是含糊其词、令人担忧。但该战略文件指出了继续进行土地改革的迫切需要，并承诺处理“土地保有者的保障问题和...侵占土地、以投机为目的而集中控制土地所有权的问题”。³⁰国际特赦组织关注的是，这些目标的实现方式应遵守国际人权法律。从这点来说，“清除非法定居点”应是指政府承诺与非正规定居点的居民一起，并在他们的积极参与之下，采取措施来实现他们的人权，这包括他们获得足够住房的权利。该承诺绝不应被理解为允许进行强制搬迁。

²⁶ 争议方如果对地籍委员会的处理结果不满，可以将争议转交法院处理。（第 47 条）

²⁷ 2006 年 2 月 26 日发布的敕令 *NorSar/RoKorTor/0206/097* 的非官方译本。

²⁸ 布莱顿·伍兹项目（Bretton Woods Project）2003 年 4 月发表的《减贫战略文件：简要指南》。

²⁹ 柬埔寨政府 2004 年公布的《柬埔寨增长、就业、平等和效率的四角战略》。

³⁰ 尚不清楚此类“清除”究竟包括什么样的内容，但政府称将会审议“私人在违反规定和程序情况下非法占用的国家土地”。

各部门组成的土地政策委员会在 2001 年颁布了一项土地政策，并在 2002 年通过《土地政策框架战略暂行文件》对其作出修订。该文件没有明确承诺要消除强制搬迁的现象，但似乎指出了目标方向：“正在成形的政策共识是，应尽量避免实行强制搬迁，如果需要实行强制搬迁，就必须提供足够的准备时间和适当的搬迁地点。”该文件还称，所谓的《居住地议程》中的指南将构成“巩固该领域政策的基础”。³¹

一份 2004 年的土地部报告评估了政府在 1990 年代后期至 2002 年期间的“非自愿重新安置”政策，结论是“新的安置地点位于边缘地区，没有配备足够的基础设施和服务，缺少经济机会。这些政策使贫困者更为贫困。看到这样的后果，(...)政府因而力图将贫困者包容入其土地开发计划，以实现减贫和经济公平发展的目标，并确认低收入居民地区，而且倾向于给他们提供土地保有，来保护他们免受严酷的土地市场的影响。”³²

在这份讨论性文件发表之前，洪森在 2003 年 5 月宣布实施一项城市住房政策，内容包括在 5 年间每年升级改造 100 个内城贫困社区。³³自那以后，土地部在联合国机构的协助下拟定了一份住房政策草案，并明确宣布该政策是政府减贫工作的一部分。³⁴该草案提出了一系列行动计划，包括对金边所有的非正规定居点，提供短期的土地占有权保障。草案还包括确定关于升级改造工作的适宜性，该过程据估计需要 9 个月的时间，在此期间驱赶和搬迁行动将被暂停。³⁵

草案安排了调查工作，来确定国有土地上哪些定居点适合中长期的占有权保障和升级改造，并规定“应尽可能避免搬迁”。草案提议为受影响的社区设立独立的申诉机制，而且任何搬迁新地点都应“尽可能接近原地点，并具有合理水平的谋生机会和服务，还需要提供足够的赔偿和准备时间”，以及某种程度的土地占有权保障。国际特赦组织担忧的是，在确定一处非正规定居点是否适合升级改造的过程中，受影响的社区所起的作用如何，《暂行文件》和住房政策草案都没有澄清。对于受搬迁影响的社区进行参与和协商的问题，这些文件也缺乏保证。该住房政策尚未正式颁布。

³¹ 《居住地议程》是 1996 年伊斯坦布尔举行的第二届居住地会议所作的主要政治文件。包括柬埔寨在内的 171 个国家通过了该文件。文件内容包括有关人类定居点的承诺和建议。第 40 (n) 条款称，各国承诺“在考虑人权的情况下，保护所有人免遭非法强制搬迁，并在这方面提供法律保护和补救；当强制搬迁不可避免时，要适当确保提供合适的替代解决方案。”

³² 土地政策委员会和土地部 2004 年所作的《减贫战略和国家住房政策讨论文件》，作者为孟·布纳里斯（Meng Bunarith）。

³³ 亚洲住房权利联盟 2003 年 5 月 25 日发表的《重大突破》。

³⁴ 参阅全国住房政策特别工作组（柬埔寨政府土地政策委员会）2006 年 7 月 24 日发表的《全国住房政策最终草案》。

³⁵ 根据草案，金边市政府在短期内无意清除任何现存的定居点。

最后，柬埔寨政府保留了一项政策，给予对土地进行商业开发的公司最长为 99 年的租用权，来换取费用和投资。2001 年的《土地法》把这定义为“以经济为目的的土地出让”，其中包括农场和农工业，³⁶ 以增加投资、就业机会、农村生活水平，并为国家创造收入。³⁷ 至 2006 年年底，柬埔寨已出租了 14.5 % 的可耕地。³⁸

4. 国际人权法律和准则与柬埔寨本国法律

作为《经济、社会和文化权利国际公约》的缔约国，柬埔寨政府有法律义务来尊重、保护和实现人民获得足够住房的权利，公约第 11(1)条款对此作出规定：

“本公约的缔约国承认，人人有权为自己和家庭获得适当的生活水准，包括足够的食物、衣服和住房，并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当步骤来确保实现这一权利，并承认在自愿基础上为此进行国际合作的重要性。”

柬埔寨加入的其它具有约束力的国际条约，也承认足够住房的权利，这包括《消除一切形式种族歧视国际公约》³⁹、《消除对妇女一切形式歧视公约》⁴⁰ 和《儿童权利公约》⁴¹。

根据《柬埔寨王国宪法》⁴²第 31 条，《世界人权宣言》和柬埔寨认可的国际条约在柬埔寨具有法律效力：

*“柬埔寨王国须承认并尊重《联合国宪章》、《世界人权宣言》和有关人权及妇女与儿童权利的协议和公约中规定的人权。”*⁴³

³⁶ 根据《经济性土地出让次法令》（2005 年 12 月）第 2 条，经济性土地出让是指通过特定的经济土地出让合同，将国有土地授予受让人，以进行农业或工业化农业开发。

³⁷ 参见农业部公布的有关经济性土地出让的信息：

<http://www.maff.gov.kh/elc/objectives.html>。[最后阅览于 2007 年 8 月 25 日]

³⁸ 联合国秘书长驻柬埔寨人权事务特别代表 2007 年 6 月发表的《柬埔寨出的经济性土地出让——人权角度的看法》第 6 页。

³⁹ 第 5 (e) (iii) 条款。

⁴⁰ 第 14 (2)(h) 条款。

⁴¹ 第 27 (1) 和 (3) 条款。

⁴² 1993 年颁布。

⁴³ 柬埔寨是其中一些协议和公约的缔约国，包括《公民权利和政治权利国际公约》（[International Covenant on Civil and Political Rights](#)）、《经济、社会和文化权利国际公约》（[ICESCR](#)）、《儿童权利公约》（[Convention on the Rights of the Child](#)）、《消除对妇女一切形式歧视公约》（[Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women](#)）和《消除一切形式种族歧视国际公约》（[International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination](#)）。

本章简述有关柬埔寨强制搬迁情况的国际法律和准则，并参考柬埔寨本国的法律。

4.1 禁止强制搬迁

《经济、社会和文化权利国际公约》和其它一些国际条约的缔约国，有义务根据条约中对适足住房权利的规定，使其人民免遭强制搬迁，只有极为有限的特殊情况除外。经济、社会和文化权利委员会是联合国负责监督执行该公约的机构，该委员会在其《一般性评论》⁴⁴中“认为，强制搬迁初步看来不符合公约要求，只有在最为特殊和遵照相关国际法律原则的情况下，才有理由进行。”⁴⁵虽然缔约国根据公约应履行的许多责任须逐步实现，但终止强制搬迁的责任，以及不妨碍个人享用住房权利的责任则应立即实现。

人权委员会⁴⁶担心强制搬迁违反《公民权利和政治权利国际公约》的规定，尤其是第17条款，该条款规定“不得对任何人的隐私、家庭、住宅和通信加以任意或非法干涉”，而且“人人有权得到法律保护，以免遭这种干涉或攻击”。⁴⁷

对强制搬迁的禁令不适用于依法进行和遵照国际人权法律的搬迁。⁴⁸

柬埔寨的法律没有明确禁止强制搬迁，但宪法第44条保护柬埔寨公民个人或集体拥有土地的权利，该条款的限制宽泛，规定“只有在依法维护公共利益的情况下，才应行使没收任何人财产的权利，而且需提前进行公正的赔偿。”

4.2 保护人们免遭强制搬迁

作为一系列人权公约的缔约国，柬埔寨还有义务避免进行强制搬迁，并保护人们免遭强制搬迁。⁴⁹该义务的其中一个原则是政府有责任不允许进行强制搬迁，另外，政府还有责任保护其管辖权下的所有人免遭第三方进行的强制搬迁。这些保护的核心内容是颁布和执行符合人权准则的法规，以防止发生强制搬迁。

⁴⁴ 《一般性评论》是负责监督执行国际人权条约的机构，对条约的某些条款或某些方面的权威性解释。《一般性评论》被用作各国国家级法院有关裁决的基础。

⁴⁵ 经济、社会和文化权利委员会1991年12月13日举行的第6次会议上，所作的《一般性评论第4条：获得足够住房的权利（公约第11(1)条款）》第18段。

⁴⁶ 人权委员会是受委托监督执行《公民权利和政治权利国际公约》的专家机构。

⁴⁷ 参阅人权委员会《对肯尼亚的观察结论》第86(22)段，联合国文件号：A/60/40 (Vol. I) (2004-5)。

⁴⁸ ⁴⁸ 经济、社会和文化委员会1997年5月20日举行的第16次会议上，所作的《一般性评论第7条：获得足够住房的权利（公约第11(1)条款）：强制搬迁》第3段。

⁴⁹ 《经济、社会和文化权利国际公约》第11(1)条款；《消除对妇女一切形式歧视》第14(2)(h)条款；《儿童权利公约》第27(3)条款和《消除一切形式种族歧视》第5(e)(iii)条款。

经济、社会和文化权利委员会在其有关强制搬迁的《一般性评论》（第 7 条）中明确指出，只有在某些特定的程序性保护下，才能实行搬迁，这些程序性保护包括：

- “与受影响者进行真正协商的机会；
- 在搬迁前，给予足够和合理时间的通知受影响者；
- 在合理期限内向所有受影响者提供有关搬迁的信息，并在适当情况下提供有关土地和住房新用途的信息；
- ...搬迁过程中，政府官员或他们的代表应在现场；
- 适当确认所有进行搬迁的人的身份；
- 除非受影响者同意，否则搬迁不应在特别恶劣的天气情况下或夜间进行；
- 提供法律补偿；以及
- 在可能的情况下，向有需要的人提供法律援助，令他们能够从法院争取补救。”⁵⁰

另外，根据《一般性评论第 7 条》，在研究过搬迁的所有可行的替代方案后，可以把搬迁作为最后手段来实行。当局必须与受影响的个人和群体协商才计划和执行搬迁，避免或最小程度地使用武力。⁵¹

《经济、社会和文化权利国际公约》的缔约国必须确保，无论受影响者是短期租用、拥有、占用或长期租用相关的土地或住房，他们在搬迁前都能得到足够的替代住房及所有损失的赔偿。此外，搬迁不能“使人们无家可归或成为其它侵犯人权行为的受害者”。⁵²

作为《经济、社会和文化权利国际公约》的缔约国，柬埔寨有义务立即采取有效措施，来至少确保一定程度的土地占有权保障，以使所有人民免遭强制搬迁、骚扰和其它威胁。正如经济、社会和文化权利委员会所阐明的：

“保有具有多种形式，包括短期租用（公共和私人）住房、合作住房、长期租用、房地产所有者对房地产的占用、紧急住房和非正规定居，包括对土地或财产的占用。无论保有形式如何，人人都应得到一定程度的保有保障，来保证自己受到法律保护，而免遭强制搬迁、骚扰和其它威胁。缔约国因此应立即采取措施，来与受影响的个人和群体进行真正的协商，以使目前缺乏此类保护的人们和住户得到保有权的法律保障；”⁵³

⁵⁰ 经济、社会和文化权利委员会 1997 年所作的《一般性评论第 7 条》第 15 段。

⁵¹ 同上，第 13 段。

⁵² 同上，第 16 段。

⁵³ 经济、社会和文化权利委员会《一般性评论第 4 条》第 8(a)段。

为了就政府采用的措施和程序向其提供指引，来确保出于开发目的的搬迁不以违反现存国际人权标准的方式进行，而且不构成“强制搬迁”，适足生活水准权所含适足住房问题的联合国特别报告员（以下简称为适足住房问题特别报告员）制定了《有关出于开发目的的搬迁和流离失所问题的基本原则和准则》（简称为《基本原则》）。⁵⁴人权理事会在 2007 年考虑了这些准则，本报告将其作为附录发表。这些准则反映并发展了这个问题上的现有标准和法理，详细规定了各国在搬迁过程中及其前后应采取的步骤，以确保遵守相关国际人权法律的原则。

国际特赦组织认为，《基本原则》为各国就搬迁问题制定国家级的准则提供了很好的指引。

一般来说，柬埔寨法律对强制搬迁受害者的司法保护较弱。制定《土地法》的目的是确保履行宪法保障的财产权，但该法律中的一些一般性原则，只有在具有次法令⁵⁵和执行性法规的情况下，才能被有效运用。自《土地法》在 2001 年生效以来，其司法构架逐步有所发展，但仍不完善。

对于没有房地契或没有完整房地契的住户，该法律的第35条规定了搬迁程序。只有当有人向法院提出财产拥有权的申请后，而法院发出命令后，才能实行此类搬迁，证实和批准此类申请的工作由法院负责。该法律还规定，虽然法院不能拒绝下令实行搬迁，来照顾那些能出示完整有效的地籍契据的人，即具有合法所有权的人，但如果搬迁“可能造成不稳定状况或导致严重社会后果”（第36条），有关当局可以要求暂停搬迁。

在保有权的保障方面，《土地法》将以前的占有权概念改为所有权概念。以前的法规认为 2001 年以前占用土地的占有权可以变为所有权，《土地法》限定了这一原则。根据该法律（第 4 章）第 31 条，如果一个人能证明在该法律 2001 年生效前，已不受争议地合法占有土地 5 年，就能成为土地的所有者。而在以前，不受争议地连续占有土地 5 年就会获得法律所有权。

“社会性土地出让”是法律规定的系统性分配土地的机制。国有私营土地⁵⁶可以分配给穷困和无家可归的家庭，用于居住和农用目的。⁵⁷综合起来，这些条款为占有权提供保障，并被视作取代了以前有关通过占有权而得到所有权的原则。

⁵⁴适足生活水准权所含适足住房问题的特别报告员报告 A/HRC/4/18 附录 1：《出于开发目的的搬迁和流离失所问题的基本原则和准则》。

http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_en.pdf; (参阅本报告附录 1.)

⁵⁵次法令是以行政令方式颁发的法律文件，来执行和阐明某些法律条款。次法令一般由政府部门起草，受到内阁会议的审议和颁发，由总理签署。

⁵⁶国有私营土地指的是公有土地的一个类别。2001 年《土地法》第 2 章区分了国有私营土地和国有公共土地，前者可以转让和用于社会与经济发展，而后者则不可出让。

⁵⁷柬埔寨政府 2003 年 3 月 19 日发布的《社会性土地出让次法令》。

原住民土地的占有权也得到保障，使这些社区能集体拥有土地。这些条款保护原住民免遭流离失所的命运。⁵⁸

2005年12月27日签发的《经济性土地出让次法令》，规定了批准出让时必须遵守的一般性条件，这些条件保护社区免遭搬迁。其中第2章第4条规定，“承办当局应确保土地的合法持有人不进行非自愿的重新安置，并应尊重人们进入私有土地的权利。”

4.3 参与和协商的权利

根据国际人权法律和准则的明确规定，人人有权参与那些影响他们行使自己人权的决策。

《世界人权宣言》和《公民权利与政治权利国际公约》都保障人们参与政府和公共事务的权利。根据人权委员会对《公民权利与政治权利国际公约》第 25 条的解释，这包括参与制定和执行从地方到国家以至国际的各级政策的权利。

“(a)段提到的进行公共事务，是一个宽泛概念，指的是行使政治权力，尤其是行使司法和行政权力。这包括公共行政体系的所有方面，以及国际、国家、地区和地方层次政策的制定和执行。”⁵⁹

就针对强制搬迁的禁令，经济、社会和文化权利委员会的《一般性评论第 7 条》特别指出：

“缔约国应确保在进行任何搬迁前，特别是涉及大群居民的搬迁前，已在与受影响者协商的情况下考虑过所有可行的替代方案，以避免使用武力的需要，或至少将这种需要减少到最低限度。”⁶⁰

旨在避免强制搬迁的必要程序性保护，包括“与受影响者进行真正协商的机会；...在合理期限内向所有受影响者，提供有关搬迁的信息，并在适当情况下提供有关土地和住房新用途的信息；...提供法律补偿；以及在可能的情况下，向有需要的人提供法律援助，使他们有能力从法院争取补救。⁶¹

⁵⁸ 第 3 章第 2 部分：《原住民社区的不动产》，特别是其中的第 26 条和第 28 条。

⁵⁹ 公民权利和政治权利委员会《一般性评论第 25 条：参与公共事务的权利》的 5 段，联合国文件号 CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996)。

⁶⁰ 《一般性评论第 7 条：强制搬迁和获得足够住房的权利》（第 11 条款第 1 段）[1997]第 13 段。

⁶¹ 经济、社会和文化权利委员会《一般性评论第 7 条》第 15 段。

适足住房问题特别报告员制定的《基本原则》，根据现有国际人权法律和准则，进一步制定了应采用的原则，这包括：

“所有可能受影响的群体和个人，包括妇女、原住民和残疾者，以及为受影响者工作的其他人，在整个过程中都有权获得相关信息、进行充分的协商和参与，并提出替代方案，而当局则应适当考虑这些方案。在各方不能就替代方案提议达成协议的情况下，一所由宪法授权的独立机构，例如法院、仲裁庭或调查专员，应进行适当的调解、仲裁和宣判。”（第 38 段）

“在计划制定过程中，应有效地给予所有受影响者对话和协商的机会，包括妇女和弱势与边缘群体，并在必要情况下通过特殊措施和程序来达到此目的。”（第 39 段）⁶²

《宪法》第 35 条保护人民积极参与政治、经济、社会和文化生活的权利，第 41 条广泛地保护言论、新闻、出版和集会的自由。除了《新闻法》之外，落实这些宪法权利的法规并不存在，包括规范获取信息途径的法律。国民议会参议院关系和审查部目前正在制定政策概要文件，来设立此类法律的基础。⁶³

就经济性土地出让的问题，《经济性土地出让次法令》规定了公共协商和参与的需要。

4.4 获得有效补救的权利

《公民权利和政治权利国际公约》与《经济、社会和文化权利国际公约》的缔约国⁶⁴，有义务确保向任何遭受侵权的人提供有效的补救。此类补救在获准后必须由主管当局执行。⁶⁵ 人权委员会在《一般性评论第 31 条》中指出，《公民权利和政治权利国际公约》

...要求缔约国对那些公约权利遭受侵犯的人提供补偿。在公约权利遭受侵犯的人没有得到补偿的情况下，向他们提供有效补救的义务... 就没有被免除... 委员会特别注意到，在适当情况下，补偿可以是有关归还、恢复和令受害者满意的措施，例如公开道歉、公开纪念、保证不重犯错误、更改相关的法律和做法，以及将侵犯人权的人绳之以法。⁶⁶

⁶² 《出于开发目的的搬迁和流离失所问题的基本原则和准则》A/HRC/4/18，粗字体为本报告所加。

⁶³ 参阅美国国际发展署 2007 年 6 月 21 日发表的《协助柬埔寨制定信息获取途径的政策文件》。http://phnompenh.usembassy.gov/usaid_monasri_mou.html。

⁶⁴ 参阅《一般性评论第 9 条》。

⁶⁵ 《公民权利和政治权利国际公约》第 2 和第 3 条。

⁶⁶ 人权委员会关于公约第 2 条的《一般性评论第 31 条：公约缔约国一般性法律义务的性质》第 16 段，联合国文件号 CCPR/C/74/CRP.4/Rev.6, 2004 年 4 月 21 日发表。

关于禁止和预防强制搬迁的责任，经济、社会和文化权利委员会确认了几个相关领域，包括“(a)司法上诉，旨在通过法院颁发的禁令来防止已计划的拆迁；(b)发生非法搬迁后争取赔偿的法律程序；(c)针对（公共或私人）业主进行或支持的非法行动的申诉，这些活动是关于租金水平、居住条件的维护、种族或其它形式的歧视；...”⁶⁷ 经济、社会和文化权利委员会还阐明，主管当局必须确保有关人员有权就任何受影响的财产，包括动产和不动产，得到足够赔偿。⁶⁸ 正如该委员会所称，缔约国必须“确保所有相关人员有权就任何受影响的财产，包括个人财产和房地产，得到足够赔偿。”⁶⁹

《基本原则》确认，就强制搬迁而获得有效补救的权利，应包括具有得到公正、赔偿、归还、重新安置和复原的途径。该文件还具体制定了各种情况中应采用的原则（参见附录 1）。

联合国秘书长特别代表指出了柬埔寨司法补救体系中的缺陷：

“司法系统、检察机关和法律界缺乏独立性和诚信，对人权构成根本威胁...在政府的主使下，无辜的人成为司法系统的受害者。司法系统不但远远未能保护人权，还成为主要的压迫机构。”⁷⁰

根据《宪法》第 39 条，“对于国家和社会机构及此类机构人员在行使职责时，任何违反法律的行为，高棉公民应有权谴责、申诉或提出索赔。法院应负责处理申诉和索赔。”

柬埔寨《宪法》和《土地法》都规定，在没收或剥夺所有权的情况下应提供公正的赔偿。⁷¹ 此类赔偿必须在征用行为之前作出。《土地法》第 5 条规定，“剥夺所有权的行为应根据法律和法规规定的形式和程序进行，而且只应在公正的赔偿后进行。”但规定这些程序的“法律和法规”尚未颁布。

4.5 禁止不必要和过度使用武力

根据《公民权利和政治权利国际公约》对个人生命权利和安全权利的规定，⁷² 柬埔寨政府只有在不可避免和绝对必要的情况下才能使用武力，而且只应以最为谨慎的态度最低限度地使用武力。根据国际人权准则，执法人员需要：

⁶⁷ 《一般性评论第 4 条》第 17 段。

⁶⁸ 经济、社会和文化权利委员会的《一般性评论第 7 条》第 13 段。

⁶⁹ 《一般性评论第 7 条》第 13 段。

⁷⁰ 《联合国秘书长驻柬埔寨人权事务特别代表对人权理事会的报告》的 40 段，联合国文件号 A/HRC/4/36，发表于 2007 年 1 月 30 日。

⁷¹ 《柬埔寨王国宪法》第 44 条；2001 年《土地法》第 5 条。

⁷² 分别参见第 6(1)条和第 9(1)条。

- “在使用武力和枪支前，应尽可能先使用非暴力手段。只有在其它手段一直无效或没有任何希望来实现预定结果时，工作人员才可以使用武力和枪支。”⁷³
- 只有“当涉嫌违法的人进行武装抵抗，或其它威胁他人生命的行动，而且较为温和的措施不足以制止或逮捕涉嫌违法的人时”，才可以使用枪支。⁷⁴

联合国《基本原则》的第 5 项原则指出，若在无可避免要使用武力和枪支的情况发生时，执法人员必须：

- “*(a) 节制使用此类手段，根据违法行为的严重性和需实现的合法目标，而采取相应行动；*
- (b) 尽量减少伤害，尊重和保护人权；*
- (c) 确保尽早对任何受伤和受影响的人提供协助和医疗。”*

原住民的人权

国际人权法律和准则承认和保护原住民有关土地、领土和资源的权利。

联合国《原住民权利宣言》确认了一系列有关“*[原住民]传统上拥有、占用或以其它形式使用或取得的土地、领土和资源*”的人权。该宣言称，不应将原住民强行驱逐出这些土地和领土，⁷⁵也不应在他们事先没有作出知情的自愿同意的情况下进行搬迁。宣言还指明，只有在达成公正的赔偿协议，以及在可能的情况下，提供返回原地的选择权后，才能进行搬迁。⁷⁶宣言规定，原住民有权根据自己的程序选出代表，并透过他们就影响自己权益的议题参与决策过程；原住民也有权维持和发展自己的决策机构。⁷⁷各国应通过原住民自己的代表机构，与他们真诚协商与合作，以在颁布和执行措施前，取得他们在知情情况下事先作出的自愿同意。⁷⁸宣言进一步概述了各国承认和保护原住民有关土地、领土和资源权利的义务，以及他们在这些权利遭受侵犯时获得有效补救的权利。⁷⁹

⁷³ 《执法人员使用武力和枪支的基本原则》（联合国《基本原则》）第 4 条原则，第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过了这些原则，该大会于 1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日在古巴的哈瓦那举行。

⁷⁴ 联合国《执法人员行为守则》第 3 条的评论部分。联合国大会 1979 年 12 月 17 日的 34/169 号决议颁布了该守则。

⁷⁵ 第 10 条。

⁷⁶ 同上。

⁷⁷ 第 18 条。

⁷⁸ 参阅第 19 条。

⁷⁹ 第 26(3)、27 和 28 条。

柬埔寨还是《消除种族歧视国际公约》的缔约国。⁸⁰ 消除种族歧视委员会指明，针对原住民的歧视属于《消除种族歧视国际公约》的管辖范围，必须采取一切适当手段来打击和消除此类歧视，⁸¹ 这包括在有关影响原住民行使人权的决策问题上，保护他们在知情情况下事先作出自愿同意的权利。正如消除种族歧视委员会所指出的：

*“委员会尤其呼吁各缔约国承认和保护原住民拥有、开发、控制和使用自己社区的土地、领土和资源的权利，而且当他们传统上拥有或以其它方式居住和使用的土地，在未经他们知情地作出自愿同意的情况下而遭到剥夺时，应采取措*施来归还这些土地和领土。只有当这些措施出于现实原因而不可能实现时，才应以获取公正和迅速赔偿的权利来代替获得归还的权利。此类赔偿应尽可能采用土地和领土的形式。”⁸²

在柬埔寨本国法律方面，2001 年的《土地法》对原住民的土地权利提供了广泛的法律保护。原住民社区有权对居住土地、农用土地或传统轮耕中的休耕地取得集体所有权，这反映了许多柬埔寨的原住民群体集体管理土地的方式。⁸³ 该法律的第 28 条规定，“社区外的任何当局，都不能要求获得有关原住民社区的不动产的权利。”

在有关原住民集体土地登记的次法令发布之前，当局尚无法执行上述的某些条款。这项次法令的起草已持续了数年，过程十分缓慢。而越来越使人担心的是，等到该法令颁布和发放地契的进程开始时，将几乎没有可发放地契的原住民土地留存。⁸⁴ 在颁布该法令之前，《土地法》的第 18 和第 23 条为土地保用权提供了暂时保障，并阻止转让原住民社区的传统土地；社区成员单独出售原住民土地是非法的。对原住民成为法律实体的进程进行规范的法规也即将颁布，这将部分构成发放集体地契的进程，而该法规的颁布过程也变得非常漫长。

森林是原住民赖以生计的，2002 年的《林业法》和《社区林业管理次法令》（2003），保障了一些由原住民管理和使用的林区。尽管如此，对于原住民集体地契中包括的土地范围，这些法律没有阐明是否包括具有文化和宗教用途的林区，例如用于祭奉神灵的森林和进行埋葬的森林。

⁸⁰ 柬埔寨在 1983 年 11 月批准了《消除种族歧视国际公约》。

⁸¹ 1997 年的《一般性评论第 23 条：原住民》。

⁸² 消除种族歧视委员会 1997 年的第 51 次会议上所作的《一般性建议第 23 条》第 5 段。

⁸³ 2001 年的《土地法》第 3 章《集体所有权》第 2 部分《原住民社区的不动产》。

⁸⁴ 少数群体权利团体 2006 年发表的《世界少数群体的状况》第 127 页。

4.6 使《有关出于开发目的的搬迁和流离失所问题的基本原则和准则》适用于柬埔寨的情况

在人权委员会考虑《基本原则》之前，一个由一些柬埔寨和国际非政府组织组成的网络，以及人权事务高级专员和金边市政府，都同意需要制定一份类似的原则文件，并草拟了《柬埔寨的住房和扶贫发展最佳做法原则宣言：促进从权利角度看待城市发展问题》。该宣言在2004年的世界住房日（10月4日）推出，并被递交内务部批准。⁸⁵ 金边市政府签署了该宣言，那就是实际上承诺把非自愿搬迁作为解决土地争议的最后手段，并支付公平合理的赔偿。国际特赦组织尚不清楚内务部是否批准了该宣言，也不清楚这些原则是否影响到金边市或全国性土地和住房领域的政策和做法。

在撰写本报告时，政府在亚洲开发银行的支持下，正在起草一项有关“开发项目中的非自愿重新安置”⁸⁶的次法令，该法令的保护性政策基本反映了亚洲开发银行的相同政策。这在一定程度上将增强对人们的法律保护，使他们免遭开发项目导致的强制搬迁，这种保护目前实际上是不存在的。但柬埔寨的公民社会中广泛存在的担忧是，目前的草案实际上将使某些情况下的强制搬迁合法化，并使行政机构实际上拥有不受制约的权力，来决定哪个被提议的开发项目应被视为符合公共利益。当地的非政府组织还向国际特赦组织提出了该草案存在的其它问题，包括受影响者在搬迁结束前缺少任何申诉机制。当局似乎没有用联合国特别报告员的《基本原则》作为起草该次法令的基础。

⁸⁵ E/CN.4/2005/111 第 50 段。

⁸⁶ 2007 年 5 月的一份草案题为《关于处理开发项目所致社会经济后果的次法令》。

5. 强制搬迁案例

5.1 萨姆博克查普：“他们就把我们扔在这里”

2006年5月和6月，1500多户贫困家庭被强行搬出萨姆博克查普（Sambok Chap），这是巴萨河畔自1990年代初期形成的一处非正规定居点。搬迁过程中导致数百名穷困人士无家可归，⁸⁷ 特别是那些在这个定居点租房的人。

在搬迁行动之前，当局没有通知萨姆博克查普的居民有关重新安置计划的内容，非政府组织多次要求市政府就搬迁和安置进行协商与讨论，但都遭到拒绝，市政府还拒绝帮助他们估计受影响者的真正人数。⁸⁸ 观察此次搬迁起因的人权组织告诉国际特赦组织，居民没有收到任何可用于索取土地的地契证据，也没有收到任何搬迁令，而许多居民已在这块土地上生活了多年，当局没有告知他们可以对搬迁令提出挑战。⁸⁹



安东的定居点缺乏所有基本的舒适条件。

⁸⁷ 《联合国专家呼吁尊重柬埔寨金边巴萨克居民的人权》，作者为联合国秘书长人权捍卫者事务特别代表希纳·吉拉尼（Hina Jilani），和适足生活水准权所含适足住房问题的特别报告员米伦·科塔利（Miloon Kothari），发表于2006年5月30日。
[<http://cambodia.ohchr.org/Documents/Statements%20and%20Speeches/English/300.pdf>]

⁸⁸ 《同勒巴萨克社区：金边减贫和四角战略中的一个案例研究》，2006年8月由金边的非政府组织论坛发表于《柬埔寨发展观察》第2年度第2期。

⁸⁹ 社区法律教育中心2006年6月16日发布的新闻稿《社区法律教育中心和柬埔寨法律援助组织在同勒巴萨克土地争议中代表第78群体》。参阅
<http://www.clec.org.kh/hotnews.asp?qNID=1>. [最后阅览于2008年1月28日]

别名为 14 号村的萨姆博克查普定居点，将会转让给一家私营房地产公司。据称，该公司在 1990 年待获得了该土地的法律地契。自从据称取得地契之后，该公司没有使用该土地，并允许非正规的定居点逐渐扩展。在实行搬迁行动前，该公司没有公布其土地再开发计划，也没有告知社区代表该计划，但金边市长盖竹德玛（Kep Chuktema）表示，该社区的简陋住房“污染了我们城市的仪容”。⁹⁰ 该土地的开发计划仍未对外公报。

市政府、有关当局和一些居民之间就有关重新安置的问题，进行了不完整的初步协商。一些社区代表要求，搬迁新址的基本服务应在居民搬入前到位，另一些代表则拒绝接受当局提出的搬迁新址，他们觉得那里距城市过远，无法确保他们能维持生计，协商在此之后陷入中断。当局没有再努力和有效地恢复与所有居民代表的协商。

但那家公司、金边市政府和一些房主团体就重新安置的土地，达成了一项协议。该土地由那家公司提供给距金边约 20 公里的特拉蓬克拉桑（Trapeang Krasang）的一些房主。当局未能确保安置地点具备基本的基础设施和服务，例如饮水、卫生和用电设施。

市政府公开拒绝对数千名租户的处境承担任何责任。当局没有与这些租户进行任何协商，而且还在数周期间被弃之不顾。在回答澳洲广播电台有关租户在搬迁后的去向问题时，金边市长盖竹德玛解释说：

“我们不知道，因为他们是租住的。”⁹¹

搬迁的第一阶段在 2006 年 5 月 3 日开始进行，警察、拆房工作人员、地方官员和房主开始拆除房屋，房主是在威胁和恐吓之下行动的。一些居民拒绝搬家，理由是新址缺少水电供应。面临无家可归状态的租户也抵抗拆房行动。

一些被搬迁者告诉国际特赦组织，在长达 1 个月的搬迁过程中，保安部队的态度逐渐强硬；恐吓与骚扰行为普遍发生；一些个人财产也遭到摧毁。

⁹⁰ 《柬埔寨日报》2006 年 6 月 5 日的报道《同勒巴萨克村民下周将被搬迁》。

⁹¹ 2006 年 5 月 4 日发表的《柬埔寨：穷困家庭被迫搬出贫民窟》。

搬迁发生在每年的雨季开始时间，在 1 个月的搬迁过程中，无家可归的租户在帆布和临时性的简陋房子之下藏身。受搬迁影响者的生活条件日益恶化，而向他们提供人道援助的非政府组织则面临障碍。当局把该地区用栅栏围起来，管制并警戒外人进入该地。该地区在 5 月 31 日发生骚乱，此前据称保安警卫打伤了 1 名儿童和 1 名孕妇。据报愤怒的村民拆除了栅栏，纵火焚烧副村长的房屋，并摧毁了村办公室。⁹² 在骚乱后的几天内，警察逮捕了 9 人。

起初被捕者中的 3 人被指控非法损坏财产，⁹³ 其中包括 47 岁的当地报纸记者韩冲（Hem Choun）和 2 名村民 — 45 岁的陈素万（Chhen Sovann）和 48 岁的詹拉（Chan Ra）。2006 年 11 月 30 日，他们被判犯有损坏财产罪。他们的辩护律师

称，对他们定罪的理由是根据一名未出庭的证人的证词。⁹⁴ 他们被判处 2 年徒刑，目前正在金边的普里萨（Prey Sar）监狱服刑。

* 和其他数以千计的人一样，斯瑞莫（Srey Mom）和她的 3 个孩子因 6 月 6 日的强制搬迁而流离失所。在天亮前进行的行动中，600 至 700 名全副武装的防暴警察和宪兵封锁了该地区，将观察局势的联合国人权工作人员、非政府组织人员和记者移出，并删除照相机的存储内容，阻止任何录音活动。斯瑞莫告诉国际特赦组织：

“在搬迁那天，我的东西都没了，包括衣服、盘子和垫

子。一群群的警察和宪兵过来。我看到他们后，就抓住我孩子的手想躲开。他们过来大喊‘拆、拆，走开！’我求他们不要打我，我同意拆我的房子。然后他们就把我们扔在这里。”



租户在废墟中的临时性简易房下生活了 1 个月。

⁹² 同上。

⁹³ 《柬埔寨过渡时期联合国权力机构法》第 52 条。

⁹⁴ 《柬埔寨日报》2007 年 12 月 1 日的报道《3 人被判犯有煽动同勒巴萨克骚乱罪行》。

保安部队给村民一个小时的时间，去乘坐准备好的卡车前往安置地点。村民没有抵抗，没有人知道他们的下落。所有仍存留的房屋和临时性简易房都被拆除。

斯瑞莫和她的三个孩子被重新安置在单克区（Dangkor）的一个洪泛区，该地距她们原来居住的市中心地区超过 20 公里。经过一段时间后，她们在 14 号村租户的指定安置地点安东村（Andong）获得了一块 4x6 米的土地。她认为当局以前保证过，当她们在原先获得的土地上居住 5 年后，就会得到地契产权。在发生强制搬迁一年之后，斯瑞莫和她的孩子仍在漏雨的帆布棚屋下生活。

“[当我们搬家时]他们说‘你们一来，我们就会马上丈量 and 分配土地给你们’。现在来看，这不是真的。我们没有得到任何土地。我们在雷雨生活中。”

她不但失去了家园和财产，还有她的收入。

斯瑞莫告诉国际特赦组织：“在金边时，我和儿子拣可回收的物品。我们每天挣 3000 到 5000 瑞尔[约合 0.75 到 1.25 美元]。”

在安东，她更难以挣到能确保有尊严生活的足够收入。“没有米和水，我们怎么活下去？”

28 岁的彭萨丽（Pen Sary）是一名单身母亲，她有一个 8 个月大的婴儿。她也受到 6 月 6 日搬迁行动的影响。保安部队当时告诉她，她会在搬迁新址得到土地，而且她不必携带任何物品。

“当时的局面无法控制，所以我就按他们所说的做。他们对我说，他们会给我找工作，会给我土地。他们会造工厂、医院、学校和更多的东西。但当我到这里时，到处都是空荡荡的。土地被水淹了，我感到绝望。”

“但我曾坚持要带一张小床。当我们到这里时，地上都是泥和水。幸亏我有张床。”

重新安置一年之后，该村庄的许多部分还被残留的洪水淹没。被搬迁者告诉国际特赦组织，村里只有一个厕所，但厕所被锁起来，不知由于什么原因只能被几户家庭使用。斯瑞莫的长子在搬迁前是四年级学生，但搬迁后一直无法继续学业，因为附近公立学校的入学要求包括出示出生证，但斯瑞莫没有他的出生证。

村民的身体状况普遍欠佳，儿童的情况尤甚。拉塔纳克（Ratanak）是当地的一名医生，他在接受国际特赦组织的采访时说，皮肤病、登革热和营养不良状况普遍存在，至少有三名儿童死于登革热，一名儿童死于营养不良。

由于安东缺少洁净用水和医疗诊所，这似乎也对被搬迁者的健康造成影响，尤其是儿童的健康。据报腹泻、皮肤病、营养不良和呼吸道感染的发病率都有所上升。



© Amnesty International

居民来到安置地点 1 年之后，这里仍普遍缺乏基本服务。

5.2 卡巴斯宾：争议转变为暴力致命事件

卡巴斯宾（Kbal Spean）是西北部的波贝镇（Poipet）附近的一个村庄。多数村民从事搬运工作，在附近的柬埔寨和泰国边境依靠人工或车辆搬运物品，其他人以种田为生。2005年3月21日早上，120多名保安部队来到村庄，包括警察、宪兵和据报一群身份不明的便衣人员。尾随其后的是大约50名拆迁工人。⁹⁵

这些人分队行动，包围了村庄。当地的人权工作者向国际特赦组织详细报告说，警察在进入村庄时朝天开枪。当社区成员抵抗和投掷石块时，又发生了更多的开枪射击，

而房屋则遭焚烧和被推土机摧毁。在混乱中，他们甚至不允许村民抢救自己的个人财产，又或是他们根本无法这样做。

当搬迁行动结束时，有5人被枪杀，至少40人受伤，其中14人伤势严重，有30人被捕。根据柬埔寨人权行动委员会（进行人权工作的当地非政府组织网络）的深入调查结果，有218所房屋被烧毁或拆除，卡巴斯宾的居民丧失了自己的家园和大多数财产。⁹⁶



© Licadho

房屋遭焚烧，并被推土机摧毁。

⁹⁵ 柬埔寨人权行动委员会2005年8月发表的《土地的高昂代价：卡巴斯宾的致命搬迁》。

⁹⁶ 同上。

皮奇·波恩森 (Pich Bunthoeun), 40 岁: 在强制搬迁中受伤后死于现场;
森·苏克 (Sean Sok), 44 岁: 在强制搬迁中受伤后死于现场;
金·萨姆班 (Kim Samban), 39 岁: 在强制搬迁中受伤后死于现场;
陶姆·波恩辛 (Thaom Bunthin), 38 岁: 在强制搬迁中受伤后死于现场;
考姆·科恩 (Korn Koeun), 39 岁: 残疾男子, 腹部和右腿中弹后死于医院。

在大约 8 年前, 即 1997 年, 红色高棉和政府军的内战尚未结束, 地区当局要一些家庭搬到卡巴斯宾, 当时那里布满地雷, 林木覆盖, 无人居住, 而且由于靠近红色高棉控制的领土和战争前线, 以及地雷密布, 当时那个地方并不安全。

一些村民以前住在邻近泰国的难民营中, 还有一些村民是复员军人, 他们自己动手清除了土地上的地雷, 有时引起爆炸而造成伤亡。地方当局随后向社区分配了土地, 并发放了一系列文件, 文件上有村民各自土地的特别住房号码。



搬迁中至少有 40 人受伤, 其中 14 人伤势严重, 有 30 名村民被捕。

随着内战接近尾声, 与泰国的边境通行在 1998 年正式开放, 波贝变成了一个繁荣的边境城镇。该地出现了经营赌场的热潮, 卡巴斯宾村紧密相邻的地区迅速出现大量赌场、高尔夫球场和旅馆, 招揽来自泰国的游客, 地价从而被抬高。

1998 年, 一名村民从不认识的男子据报接任了村长一职。不到一年他就向卜迭棉芷省法院提出申诉, 根据一份据称无效的地契, 声称他在村庄所在地拥有 5 万 1 千多平方米的土地, 而村民则是“非法擅自占地者”。1999 年 11 月 8 日, 法院作出有利于

“村长”的裁决，而法院此前的审理既没有让任何代表社区的证人出庭作证，也没有允许律师代表村民辩护。⁹⁷ 法院实际上授予他土地产权。针对省级法院的多处违规行为，虽然出现申诉，但上诉法院在 2001 年 2 月维持原判。⁹⁸

虽然当局没有就重新安置问题与村民进行任何协商，但从上诉法院作出裁决至 2005 年 3 月最终发生的强制搬迁期间，据报发生了 3 次企图搬迁的行动。⁹⁹ 卡巴斯宾的社区强调说，他们在搬迁前没有得到正式通知。

在搬迁行动后，住户们在被毁的村庄旁搭设了临时性简易房，并拒绝了地方当局将他们安置到距村庄几公里的地区的提议。他们称安置地点距边境太远，会令他们失去生计。尽管面临再次搬迁的危机，被搬迁者在大约一个月后搬回了村庄，并重建被毁的家园。¹⁰⁰

卜迭棉芷省副省长安苏（An Sum）在发生暴力致命事件后称：“我们在进行更多的调查，来确定究竟发生了什么事。”¹⁰¹ 为调查暴力事件，当局在几天之内就设立了一个各部门人员组成的调查委员会。该委员会确认了当时负责搬迁行动的官员，并认定当时在场的保安部队人数为 124 人。随后有 2 名地区警察被暂时拘留。¹⁰²

执政的柬埔寨人民党名誉主席韩桑林（Heng Samrin）也承诺要查清情况。他对金边的记者说：

*“作为国民议会和柬埔寨人民党的领导人之一，我请求政府控制局势，并在法院对所有违法者提出起诉。”*¹⁰³

与此同时，司法部将针对保安部队的刑事申诉，从起初受理申诉的卜迭棉芷省法院转到邻近的马德旺省审理。一名观察案情的人权律师说，这是因为卜迭棉芷省法院的人员卷入了土地争议和搬迁。经调查之后，有 66 名保安部队人员和 52 名村民，其中包括 4 名死者，被指控犯有从谋杀到殴打致伤的一系列罪行。5 名保安部队人员被关押候审。¹⁰⁴

⁹⁷ 同上。

⁹⁸ 适足住房问题特别报告员米伦·科塔利（Miloon Kothari）2006 年 3 月 21 日发表的《赴柬埔寨的使命》，E/CN.4/2006/41/Add.3。

⁹⁹ 柬埔寨非政府组织论坛 2005 年发表的《波贝地区的土地问题》。

¹⁰⁰ 柬埔寨人权行动委员会 2005 年 8 月发表的《土地的高昂代价》。

¹⁰¹ 《柬埔寨日报》2005 年 3 月 22 日发表的《警察枪击 5 名波贝抗议者》。

¹⁰² 柬埔寨人权行动委员会 2005 年 8 月发表的《土地的高昂代价》。

¹⁰³ 《柬埔寨日报》2005 年 3 月 24 日发表的《柬埔寨人民党名誉主席谴责波贝杀人事件》。

¹⁰⁴ 柬埔寨人权行动委员会 2005 年 8 月发表的《土地的高昂代价》。

法院至 8 月取消了对嫌疑犯的指控。¹⁰⁵ 预审法官尼农 (Nil Nonn) 对记者说没有足够证据来进行起诉。调查委员会的报告从未被传达到马德旺省法院，一些住户针对法院裁决提出了上诉。¹⁰⁶ 马德旺省的一名人权工作者告诉国际特赦组织，人权工作者和村民都对该裁决感到不安。

“如果 [法院] 愿意，他们本来能查明是谁开枪的。”

上诉法院尚未对此案作出裁决。

至 2006 年 5 月中旬，据报在洪森总理的指示下。省政府在被搬迁的村民与村长之间进行调解，使双方达成庭外协议。住户得到该土地 5 公顷中 4 公顷的所有权，从他们以前占有的 10 x 20 米的土地中保留 8 x 20 米。此后就没有出现更多问题的报道。

在发生强制搬迁和枪杀事件后，死者家人得到了一些礼物：卜迭棉芷省内阁临时首脑春普拉苏 (Chuong Prasoeuth) 对《金边邮报》说，省政府向 5 名死者的家庭各自提供了 100 公斤大米和 30 万瑞尔 (约合 75 美元)。另外，地区和社区官员还交给他们 20 万瑞尔 (50 美元)。¹⁰⁷ 尽管如此，在伤亡事件后，受害者及其家人没有得到任何有效的补救，对于强制搬迁中烧毁或拆毁的村民财产，村民也没有得到赔偿。至今为止没有任何人被追究过度使用武力的责任，包括枪杀 5 名男子的责任。

5.3 米塔皮普 4 号村：贫困者无家可归

“我失去了房屋、大米和财产，比如衣服和器具。所有的房子都被烧毁，或被挖土机和推土机摧毁。他们把好的波纹钢和木板留给自己。他们甚至拿走水罐，还抢我们的鸡和鸭。他们以前从来没有这样来把我们搬迁。”

2007 年 4 月 20 日，43 岁的索皮普 (Sopheap) 和她的其他 5 名家人，与 100 多户家庭一起被强制搬出米塔拉普 4 号村 (Mittapheap 4)，¹⁰⁸ 该村位于海港城市西哈努克市的郊区。他们全部因此无家可归。

在 1980 年代中期，17 个家庭搬到该地区；他们直到今天一直住在这块土地上，土地包括几块田地。随着他们的亲属家人搬到该地区，以及他们子女成立自己的家庭，这片土地以更小块的形式细分。

¹⁰⁵ 适足住房问题特别报告员米伦·科塔利 (Miloon Kothari) 2006 年 3 月 21 日发表的《附录：赴柬埔寨的使命》，E/CN.4/2006/41/Add.3。

¹⁰⁶ 柬埔寨人权行动委员会 2005 年 8 月发表的《土地的高昂代价：卡巴斯宾的致命搬迁》。

¹⁰⁷ 《金边邮报》2005 年 4 月 8 日至 23 日的第 14/06 期上的报道《抗议搬迁的村民被枪击》。

¹⁰⁸ 该村庄也被称为斯宾切 (Spean Ches)，意思是燃烧的桥梁。

在发生强制搬迁前，该地区在 2006 年就出现土地争议，一名据报是某高层官员妻子的女子，对米塔皮普 4 号村的村长提出申诉，并寄信给内务部、国民议会和参议院，声称村民是她土地上的“非法擅自占住者”。申诉者据报从未出示过任何地契或可支持申诉的其它文件，例如转让合同。

但该申诉却使地区当局在未经正常司法审议的情况下，于 2006 年 10 月 26 日签发了搬迁通知，并由执法机构和军方执行。村民没有机会来挑战该决定。搬迁通知中指出，该村庄包含国有公共土地、国有私营土地和属于申诉人的私有土地¹⁰⁹。在未经协商的情况下，地方当局提议给最先定居在该地区的 17 家庭每户 500 美元，或把他们重新安置，但由于安置地区远离海洋，村民们将无法继续以打鱼为生。这两个提议都被村民拒绝。

两周后，53 户家庭向参议院人权委员会提出申诉，称他们遭到威胁，可能被强制搬迁出应该属于他们的土地。委员会向西哈努克市市长告知了这份申诉，并称将进行调查，这是不同寻常的举动。调查结论是这是一起民事案件，应由法院裁决。

2007 年 1 月 19 日，村民收到第二份搬迁通知，这份通知是由市长塞哈（Say Hak）签署，要求村民在一周内空出他们的房屋。和上一份通知一样，这份通知也是在未经法院裁决的情况下签发的。¹¹⁰

搬迁当天的清晨，一些携带 AK47 步枪、身着防暴装束的警察，命令村民空出他们的房屋。一些妇女试图谈判以拖延搬迁，但被警察拒绝。后来发生冲突，警察朝天空和地面进行实弹射击，村民投掷了石块和瓶子，并用铁丝网屏障来保卫自己。警察先是撤退，但随后和大约 150 名军人和宪兵等保安部队返回现场。

村民和人权事务观察者说，随部队而来的有一辆挖土机，与两辆装满水和汽油混合液的水车。保安部队再度朝天空和地面开枪，并用警棍打人。18 名村民受伤，13 人是男子，5 人是妇女，其中许多人被打昏。2 名警察也受伤。

¹⁰⁹ 关于公有土地，2001 年《土地法》第 2 章区分了国有私营土地和国有公共土地，前者可以转让和用于社会与经济发展，而后者则不可出让。关于私有土地，该法律承认个人所有权（第 1 章）和原住民社区的集体所有权（第 3 章第 2 部分）。

¹¹⁰ 参见柬埔寨促进及保护人权联盟(Licadho)于 2007 年 7 月发表的《西哈努克市非法强制搬迁 105 户家庭事件的情况说明》。

保安部队继续在村庄内拆除房屋，据报还没收了村民的一些财物，包括 16 辆摩托车。他们然后烧毁了多达 80 个住户的房屋，包括衣服和所有尚未被政府部队拿走的财物。另外还有 26 所房屋被拆毁。

发生暴力冲突后，13 名受伤的男子被逮捕和殴打，并带到监狱，据报在那里受到审



© Licadho

13 名村民在搬迁行动后被捕。

问。他们被指控犯有“殴打致伤”罪行（《柬埔寨过渡时期联合国权力机构法》第 41 条，该法律仍然生效¹¹¹）和“非法损坏财产”罪行（第 52 条）。

为这些男子辩护的律师来自柬埔寨促进及保护人权联盟(Licadho)，这是柬埔寨一家主要的非政府人权组织。2007 年 7 月 3 日至 4 日，这些男子在西哈努克市法院受审，因为他们卷入了搬迁中发生的暴力事件，而搬迁行动摧毁了他们的房屋和大多数财产。¹¹²

在审理过程中，搬迁行动本身及其进行方式的合法性没有得到审查，法院也没有试图确认谁应对暴力和摧毁活动负责。

9 名村民被判有罪，但检控方未能提供证据来证明他们犯有被控罪行。没有任何证人可以指认任何被告进行了据称的人身伤害或损坏财产。

¹¹¹ 全国最高委员会 1992 年 9 月 10 日的决议《关于柬埔寨过渡时期适用司法、刑法及程序的规定》。

¹¹² 《柬埔寨日报》2007 年 7 月 5 日的报道《西哈努克市村民案中 9 人被定罪，5 人被判无罪》。

有 3 人被判犯有“殴打致伤”罪和“非法损坏财产”罪。4 人被判犯有同谋罪，因为他们“搜集石块”来帮助那些向部队投掷石块的人，或试图向消防车投掷石块来毁坏公共财产。根据判决，法院的结论是这些企图没有实现，他们的行动没有造成损坏。

有 2 名男子被判刑 8 个月，对其中 1 人是缺席判决，暂缓执行刑期中的 4 个月。另有 7 人各自被判刑 75 天，刑期在 2007 年 7 月 4 日期满。5 名男子被宣判无罪，包括 1 名未成年人，观察审判的人士说，他在法庭上称自己被强迫承认卷入了暴力事件。

检察官认为这 9 项判决过轻，并就此提出上诉。¹¹³ 因此，被定罪的人即使已服刑期满仍未获释，他们必须等待上诉法院的审判，但法院尚未安排该审判的时间，审判可能在几年后才有结果。这明显是任意拘留。国际特赦组织呼吁立即释放这些人。

被搬迁的住户基本都是普通渔民和海滩上的摊主，搬迁行动导致他们丧失了大多数个人财产，包括他们的渔网和其他装备，以及家庭住房。在本报告撰写之时，90 多户家庭在原来村址附近的一条道路旁搭建了简易房，条件十分拥挤；他们缺乏基本的容身之地、食物、饮水、基本卫生条件和谋生手段。许多儿童患有感冒、发烧或腹泻。



© Licadho

“他们烧了我的房子。现在我住在路边的一块帆布下面。这些帆布是一个非政府组织给我们的。”

多达 80 个住户的房屋在搬迁行动中被烧。

政府没有帮助村民，但村民受益于非政府组织网络的人道援助，其中包括柬埔寨促进及保护人权联盟，他们帮助了伤病者和精神遭受创伤者，包括许多营养不良的儿童，还提供了法律援助。

一名村民告诉国际特赦组织：

¹¹³ 《柬埔寨日报》2007 年 7 月 11 日的报道《西哈努克市村民案判决受到上诉》。

“当我的儿子从房子里收拾财产时，他被逮捕和殴打。我看到他们把他带走，还打他。然后他被绑起来带上了卡车。” “以前，他打鱼种田。现在我还能靠谁？自从他被捕以后，我什么也没挣到。我的房子被彻底烧毁了。”

6. 保护人权捍卫者

“人人有权单独和与他人一起促进、争取保护和实现人权与基本自由。”

1998年联合国大会通过的《人权捍卫者宣言》¹¹⁴第1条。

在强制搬迁与土地和自然资源问题上，人权捍卫者遭到当局越来越大的压力，他们的反对者日益从法院来阻止他们进行活动和发出声音。

一些记者由于报道侵占土地活动，和剥夺森林社区的生计来源的非法伐木活动，而遭到死亡威胁。包括律师在内的非政府组织工作人员，因为与卷入土地争议并面临搬迁的社区合作，遭到有关刑事指控的诉讼威胁。省政府禁止原住民领袖离开他们所在的省份，令他们无法参加有关原住民权利问题的会议和研讨。

许多争取保卫土地、环境和森林的人权捍卫者，告诉国际特赦组织他们担心受到袭击、逮捕和胁迫。

6.1 逮捕和袭击

“我们对交谈感到不安。以前若有人[就有关局势]来采访我们时，我们会告诉他们所有事情。几天后我们就被传唤到法院。” 49岁的拉维（Ravy）告诉国际特赦组织，她拥有一所赈济厨房，还是暹粒的一所村庄的非正式代表。

她被直接从暹粒的法院带到监狱，并一直被拘留在那里，被控“煽动犯罪”。拉维在12天后获释，洪森总理此前在2005年3月要求释放所有因土地争议而被关押的人。

她此前一直抗议政府推平她村庄中一处栅栏，该栅栏的合法性一直受到村民和政府主管吴哥寺庙及附近地区机构（Apsara Authority）的争议。

2005年发生两起武装袭击和对两名林区村社活动人士的未遂谋杀后，另一名活动人士告诉国际特赦组织：

“我们不敢再坚决行动。因为犯罪者没有被找到，情况很困难。如果别人看到我们坚决反对一些人，我们不知道会发生什么事。”

¹¹⁴ 全名是《关于个人、团体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权与基本自由方面的权利和责任宣言》。

两名男子在发生袭击事件后躲藏起来，并于 2005 年 7 月转移到别的省份。一些人见证了其中一起袭击事件，人权组织已就这两起袭击向当局报案。一名十分了解该案并想保持匿名的高层官员告诉国际特赦组织：“人人都知道是谁开枪。”国家警察总监霍伦迪（Hok Lundy）据报曾命令该省警方负责人进行调查，但警方至今为止却没有行动。2007 年 7 月，两名男子中的一人在其新居遭到手榴弹袭击，但幸免于难。也是在 7 月，社区活动人士曾萨龙（Seng Sarorn）在上丁省被枪杀，他和人权组织 ADHOC 有过长期合作，在遇害前他积极鼓励他所在社区的人员抗议掠夺自然资源和侵占土地的行为。¹¹⁵

6.2 胁迫原住民

在东部的蒙多基里省，由于当局出让植有松树的土地，普侬族（Phnong）原住民¹¹⁶深受影响，他们的代表在争取保卫自己的土地时遭遇障碍。政府在 2004 年 8 月与一家公司签订了出让协议，而在此之前当局没有与普侬人进行任何协商。当地社区领袖告诉国际特赦组织，当协议签订后，他们在省政府的胁迫下在一张地图上画押盖章，以表示同意，而这就构成协议。他们中的一人告诉国际特赦组织，当他骑轻便摩托车经过一条偏僻道路时，被当局截住，并胁迫他在地图上画押；另一人据报在省会的一名高层官员家中被迫在地图上签名，当时有宪兵和公司的代表在场。¹¹⁷

至 2005 年，新种植的松树林已严重影响了普侬人的土地、领土和资源。松树林包围并部分摧毁了村庄附近的农田、森林、庄稼、牧场、祖先森林和传统下葬地点。¹¹⁸此外，这种侵害还影响到普侬人的文化，因为他们的信仰、宗教活动和传统环境密切相连。森林尤其是普侬人精神生活的核心部分，他们在被视为神圣的森林中尊奉神灵。

119

¹¹⁵ 参阅保护人权捍卫者观察组织 2007 年 7 月 9 日发表的《人权捍卫者曾萨龙遇刺》。

¹¹⁶ 普侬族原住民的人口约为 24500 人，他们住在柬埔寨东部山地地区，占蒙多基里省人口总数的 54%。根据 1998 年的人口普查结果，柬埔寨的 17 个原住民群体占全国人口总数的 0.9%，但据认为实际数字比这更高。例如，柬埔寨非政府组织论坛估计真实数字为 1.4%。

（参阅柬埔寨非政府组织论坛 2006 年 4 月发表的《柬埔寨的原住民》。）

¹¹⁷ 联合国秘书长驻柬埔寨人权事务特别代表 2004 年 11 月发表的《柬埔寨出的经济性土地出让——人权角度的看法》（附录：《五指山集团有限公司——蒙多基里省的松树林种植场》，2005 年 6 月）。

¹¹⁸ 大多数受影响地区是在欧郎区（O'Reang），特别是达旦（Dak Dam）和森莫诺罗（Sen Monorom）的社区。

¹¹⁹ 参阅柬埔寨非政府论坛 2005 年 4 月发表的《重新思考减贫工作，来保护和促进柬埔寨原住民少数民族的权利——从人权角度来考虑土地和自然资源的管理》

2005 年 7 月，联合国秘书长驻柬埔寨人权事务特别代表呼吁政府取消该出让协议。¹²⁰

“政府和公司没有顾及占该省人口一半以上的普依族原住民的幸福、文化和生计，并作出了许多违反法律和侵犯人权的举动。”

像其他山地居民一样，普依人由于在国家权力架构中缺少代表，他们又有语言障碍，因而成为弱势群体。普依语是口头语言，没有书面文字，大多数普依人只能说有限的高棉语，或根本不会说。

社区代表布龙（Blong）对国际特赦组织解释说：“我们对表达自己的担忧感到为难。我们是少数民族，我们好像无法让别人听到我们的话。”¹²¹

6.3 威胁和恐吓

“全球证人”（Global Witness）是英国的一家非政府组织，开展活动反对掠夺自然资源。该组织在 2007 年 6 月发表的一份报告¹²²，进一步突显了人权捍卫者面临的险恶处境。柬埔寨当局禁止在国内公布该报告。据媒体报道，身为省长的总理兄弟洪能等高层公共人物，公开威胁要“打击[‘全球证人’的工作人员]，直到他们头破血流”。¹²³

“全球证人”主任西蒙·泰勒（Simon Taylor）在对记者的一份声明¹²⁴中说：“针对我们工作人员的威胁完全不能让人接受。高层公职官员进行如此赤裸裸的恐吓，无法证明政府真正承诺要维护人权和言论自由。”

报道这些事件的记者遭到威胁和骚扰，一些记者失去了工作。其他一些被当局认为参与撰写报告的人，也遭到监视和死亡威胁等一系列骚扰和恐吓。

¹²⁰ 人权事务高级专员驻柬埔寨办公室 2005 年 7 月 5 日发表的《特别代表彼得·勒布莱希（Peter Leuprecht）要求取消蒙多基里省对五指山集团有限公司的土地出让》
[http://cambodia.ohchr.org/download.aspx?ep_id=224].

¹²¹ 在本报告撰写时，本案没有达成谈判和解。由于该社区缺乏在地理和政治方面也不明确，社区的土地权利面临进一步受侵犯的危险。一些报道实际上显示，有关方面正在讨论东北地区另外两块各占 10 万公顷土地的出让，而且可能已经达成了协议。

¹²² 该报告题为《柬埔寨的家庭树林》，描述了政府高层官员、一支精锐部队和军队其他成员参与了非法伐木活动，
http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/546/km/cambodias_family_trees.

¹²³ 《柬埔寨日报》2007 年 6 月 5 日的报道《“全球证人”谴责查禁报告的做法：命令进行调查》。

¹²⁴ “全球证人”2007 年 6 月 6 日发表的《柬埔寨官员以查禁和暴力威胁来回应“全球证人”的报告》。

所有用和平方式争取实现《世界人权宣言》中列载的基本权利的人，都是人权捍卫者。他们中的一些人在人权组织、学生和青年团体、宗教团体、工会、妇女协会或发展协会工作；其他人是律师、记者、教师、农民或无业者。

多数人权捍卫者在地方和全国工作，支持他们自己的社区和本国尊重人权。在此类情况下，与他们职能相同的主要是负责确保本省或全国尊重人权的当局。

人权事务高级专员办公室 2004 年 4 月发表的第 29 份情况说明书《人权捍卫者：保护捍卫人权的权利》第 3 页。

35

另一家当地人权团体 ADHOC 说，在 2005 年有 53 名卷入土地争议的贫困者被逮捕和拘留，¹²⁵ 在 2006 年则有 78 人。¹²⁶ 而 2007 年的数字至少是 121 人。¹²⁷ 在多

数案件中，

当事人受到刑事指控，他们在被捕后无法保卫受到争议的土地，也无法保护自己的权利免遭侵犯。¹²⁸

国际特赦组织越来越担忧法院的诚信，以及个人和团体维权空间日益遭受挤压的情况，在强制搬迁方面情况尤甚。

7. 结论

柬埔寨的土地和自然资源管理经常被称为处于危机状态。联合国适足生活水准权所含适足住房问题的特别报告员米伦·科塔利在 2005 年访问柬埔寨后，称他所见到的是“柬埔寨的富人和权贵在全国获取土地[...的狂潮”¹²⁹。而强制搬迁构成这一危机的本质。

柬埔寨当局不但未能在法律和实际做法上保护其人民免遭强制搬迁，而且还违反国际法，积极参与强制搬迁。此类搬迁缺乏受影响者的参与和协商，关于搬迁和重新安置

¹²⁵ 2006 年 3 月发表的《ADHOC 第五份人权年度报告：2005 年人权状况报告》。

¹²⁶ 2007 年 3 月发表的《ADHOC 第六份人权年度报告：2006 年人权状况报告》。

¹²⁷ 柬埔寨人权行动委员会和柬埔寨非政府组织论坛在 2007 年 11 月 7 日所作的公开声明《对土地争议引起的逮捕和拘留的担忧》，称在 2007 年 1 月至 10 月期间有 121 名土地问题活动人士被捕。

¹²⁸ 2006 年 3 月发表的《ADHOC 第五份人权年度报告：2005 年人权状况报告》；柬埔寨促进及保护人权联盟(Licadho)于 2007 年 12 月发表的《柬埔寨的人权状况：伪装正义》。

¹²⁹ BBC 在 2005 年 9 月 2 日的报道《柬埔寨“遭受土地危机”》，
http://news.bbc.co.uk/1/hi/newsid_4207000/4207138.stm. [最后阅览于 2008 年 1 月 28 日。]

的信息并不完整，当局也明显没有视强制搬迁为最后手段。而当局在考虑其它替代方案之前很久就已作出了搬迁决定，违反了国际人权法律和准则。

由于强制搬迁案件缺乏透明度，或完全保密，受搬迁影响的社区因而被剥夺了寻求法律补救的机会，无法实现自己的人权，其中包括获得适足生活水准的权利。

柬埔寨全国至少有 15 万人面临着伴随开发项目、土地争议和土地侵占而来的搬迁威胁。柬埔寨迫切需要健全法律框架，来保护人民免遭强制搬迁，并进一步保护获得适足住房的权利和原住民的土地权利。**柬埔寨还要修改法律，包括：明确禁止强制搬迁；采取步骤承认和保护原住民对土地、领土和自然资源的权利；通过审议来确保，对住房权利和土地权利的任何限制都遵循国际人权法律，这些限制应是出于合法目标的必要举动，而且限制程度应适合于目标规模。**

但仅靠司法改革并不够。虽然从柬埔寨缔结的国际人权条约角度来说，该国的法律框架和政策存在严重缺陷，但柬埔寨各地发生的强制搬迁现象明显不仅仅是这些缺陷造成的。由于系统性地缺乏执法，以及当局没有落实政策文件内容，所以对强制搬迁不闻不问。

本报告列举的案例明确显示，没有任何“特殊情况”可以作为强制搬迁的理由。有关方面没有考虑“所有可行的替代方案”，也没有按照程序提供保护，这些保护包括遵守有关提供信息的要求、使受影响者得到协商和参与，以及提供适当的替代住房或土地。在无法得到信息和不能参加协商的情况下，这些受影响者也不可能作出有关未来计划的长远决定。以上三个案例中，居民最后也无家可归，其中两个案例还突显了这样一个趋势，即在法院对土地争议作出最后裁决前，居民就已遭到强制搬迁。**这表明柬埔寨的确需要就搬迁问题制定全国性的准则，该准则应根据本报告附录所列的《基本原则》，并应遵循国际人权法律。**

土地所有权可能会提供一定程度的土地占用权保障。但考虑到当局有选择性和任意执法，它不能保证不会发生丧失所有权和/或强制搬迁的情况。如上所述，有权势或有关系的土地索赔者和地方当局互相勾结，情况十分普遍，促使可疑的土地使用权出现和引起土地所有权转让的非法授权，当局任意下达搬迁令，受害者缺乏程序保护，当局则似乎用法院系统来阻止受害者的维权行动。**柬埔寨需要采取切实有效的措施，来确保全体人民得到一定程度的土地占用权保障，这至少应保护他们免遭强制搬迁和其它威胁或骚扰。**

管理经济性土地出让的体系缺乏透明度，并同样具有上述问题：公司和政府之间的谈判内容不对外公布；协议内容和所有者情况等详细公司信息也不受公众审查；公共协商和环境与社会影响的评估并不存在。**柬埔寨还需要就信息自由及协商和参与的问题，制定更为明确的法律和政策标准，来符合国际人权法律的要求。**

有选择性地和任意执法的问题，司法体系倾向关照与有权势者有关系的人，地方上的腐败和免责现象，是阻碍法治和问责体系运行的关键因素，剥夺了柬埔寨普通人的人权。

法庭面前人人平等是关键性的人权¹³⁰，法院系统是确保对侵犯人权的行为进行补救的关键要素。但对于贫穷和被边缘化的柬埔寨人，包括没有权势关系的原住民，情况远非如此。

互相包庇的关系网和缺乏问责的情况普遍存在，这造成当局任意执行或根本不执行法律，更未能保护人权。只要改变这些局面的政治意愿薄弱，甚至是没有这个意愿，有权有势的人就能在不受惩罚的情况下，任意从贫困者和被边缘化的人那里征占土地和资源，对弱势者的援助体系则不能提供足够有力的影响。如果柬埔寨政府履行其人权义务和确保终止强制搬迁现象，那就会显示出这样的政治意愿，并保护全体人民的人权。

¹³⁰ 参阅《公民权利和政治权利国际公约》第 14(1)条款。

8. 建议

建议柬埔寨政府：

立即停止和防止强制搬迁：

- 立即停止所有强制搬迁。
- 制定和执行明确禁止强制搬迁的法律。
- 根据《有关出于开发目的的搬迁和流离失所问题的基本原则和准则》，制定和颁布有关搬迁的准则，该准则必须要遵循国际人权法律。
- 在采取此类措施前，暂停大规模的搬迁。

确保强制搬迁和其它侵犯人权行为的所有受害者有权获得有效补救：

- 确保强制搬迁的所有受害者至少得到最低必要水平的简易房、洁净水、卫生设备、医疗服务和教育，这包括在必要时通过人道援助来达到此目的。
- 尊重强制搬迁的所有受害者获得有效补救的权利，包括获得司法正义的权利和获取补偿的权利，这些补偿包括归还措施、恢复措施、赔偿、令受害者满意的措施和不重犯错误的保证。
- 设立一个独立的委员会调查本报告所提到的搬迁和其它搬迁的方式，并就强制搬迁受害者的有效补救和防止发生更多强制搬迁的问题提出建议。
- 调查内容应包括警察和其它执法机构在协助搬迁时所起的作用，包括他们对武力 and 枪支使用的程度是否适当、合法和必要，以及他们在搬迁行动中非法逮捕和恐吓居民与人权捍卫者的问题。调查应计划将那些侵犯人权的人绳之以法。此类委员会作出的调查报告必须公布。

采取有效措施来保护住房和土地权利，及其它和搬迁有关的人权：

- 制定和采取切实有效的措施，确保全体人民得到一定程度的土地占用权保障，这至少应保护他们免遭强制搬迁和其它威胁或骚扰。
- 就信息自由及协商和参与的问题，制定和实施有效的法律和政策标准，以符合国际人权法律的要求，并尊重、保护和实现人民参与一切有关搬迁和重新安置的决策的权利。
- 修改现有法律，来反映获得适足住房的权利和免遭强制搬迁的权利，包括
 - o 确保所谓的《关于开发项目中的非自愿重新安置的次法令》符合国际法律和标准；
 - o 确保颁布次法令，来落实《土地法》中有关原住民社区土地集体所有权的条款，以保障原住民获得适足住房的权利。
- 确保参与搬迁行动的执法人员遵守联合国行为准则和联合国基本原则。

- 确保人权捍卫者，包括地方活动人士，进行申诉和行使结社、言论和迁移自由的权利得到尊重。确保争议仲裁机制，包括法院和地籍委员会，严格遵守法治和正当程序，并根据对所有权争议的公正调查结果开展工作。
- 确保在柬埔寨活动的公司和其它商业企业，了解他们应尊重适足住房权利的义务，该义务包括禁止在他们各自活动和影响范围内进行强制搬迁。
- 作出紧急行动，就柬埔寨履行《经济、社会和文化权利国际公约》的情况，向经济、社会和文化权利委员会提交初步报告。该报告本在 1994 年 6 月 30 日之前就应提交。
- 认真考虑适足住房权利特别报告员和联合国秘书长驻柬埔寨人权事务特别代表提出的建议。

对于人权捍卫者，包括那些维护经济、社会和文化权利工作的人，尊重和他们在免遭阻挠、恐吓和骚扰的情况下工作的权利，以遵守联合国《人权捍卫者宣言》。

根据国家和国际法律与标准，包括联合国《原住民权利宣言》，维护原住民的权利，方式包括：

- 与原住民合作，确保所有法律和政策符合并完全维护原住民的以下权利：参与影响他们权利的决策的权利，拒绝影响他们的土地、领土和资源的人权活动的权利，除非他们已在知情的情况下事先作出自愿同意。
- 与原住民合作，审定有关原住民土地权利登记的次法令，以有效执行《土地法》规定的此类保护。
- 确保完全执行《土地法》对原住民土地占有权的暂行保护。
- 确保原住民能通过公正有效的机制，来解决土地争议和得到补救措施，这包括在有关方面事先作出知情的自愿同意情况下，尽可能地将他们原有的土地归还给他们。
- 为原住民提供必要的培训和其它资源，使他们保护自己有关土地和资源的权利，这些土地和资源对他们的幸福和文化身份至关重要。
- 确保对有关原住民遭受骚扰和财产毁坏的申诉，进行彻底调查，并把负责者绳之以法。

建议柬埔寨的国际捐助者：

- 敦促柬埔寨政府采纳本报告建议的措施，包括要求柬埔寨政府终止强制搬迁，并将强制搬迁行为作为严重非法阻碍减贫工作的问题来处理，强制搬迁特别阻碍了对依赖自然资源为生的农村贫民的扶助工作。
- 确保国际援助不支持侵犯人权的行为，包括强制搬迁。
- 支持柬埔寨根据《有关出于开发目的的搬迁和流离失所问题的基本原则和准则》，制定有关搬迁的国家准则。此类准则必须要遵循国际人权法律。

- 在必要情况下提供国际援助和合作，包括在财政和技术方面，来支持柬埔寨争取履行其国际义务去禁止和防止强制搬迁，并确保全体人民享有足够程度的土地占用权保障。
- 考虑加强改进土地管理和占用权保障，以终止强制搬迁为目标，并保护柬埔寨人民获得适足住房的权利。
- 在柬埔寨政府不愿或无法采取此类措施的情况下，应考虑适当支持公民社会向强制搬迁受害者提供人道援助的工作，以及他们援助面临搬迁威胁的社区的工作，这包括使这些社区了解他们有权得到适足生活水准，并有权得到保护而免遭强制搬迁。

附录 1

《有关出于开发目的的搬迁和流离失所问题的基本原则和准则》正文

《有关出于开发目的的搬迁和流离失所问题的基本原则和准则》 适足生活水准权所含适足住房权问题特别报告员报告的附录1 A/HRC/4/18

目录

段落

一 范围和性质	1 - 10
二 一般性义务	11 - 36
A. 任务执行者和义务性质	11 - 12
B. 基本人权原则	13 - 20
C. 履行国家义务	21 - 27
D. 预防性战略、政策和计划	28 - 36
三 搬迁前	37 - 44
四 搬迁期间	45 - 51
五 搬迁后：立即救济和重新安置.....	52 - 58
六 对强制搬迁的补救	59 - 68
A. 赔偿	60 - 63
B. 归还和返回	64 - 67
C. 重新安置和复原	68
七 监测、评估和复查	69 - 70
八 包括国际组织在内的国际社会的作用	71 - 73
九 解释	74

一、范围和性质

1. 关于保护适足住房权和其他有关人权的若干国际法律文书规定，国家有义务避免并防止强行将居民搬迁出家园和土地的行为。这些文书包括：《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》(第11条第1段)、《儿童权利公约》(第27条第3段)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第14条第2(h)段所载的不歧视规定)、《消除一切形式种族歧视国际公约》第5(e)条款。

2. 此外，按照人权不可分割原则，《公民权利和政治权利国际公约》第17条规定，“任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得遭受任意或非法干涉”，并进一步说，“人人有权享受法律保护，以免受这种干涉或攻击”。《儿童权利公约》第16条第1段载有一条类似的规定。国际法中提到这个问题的还有：1951年《关于难民地位的公约》第21条；《国际劳工组织关于独立国家的原住民和部落人民问题的第169号公约》(1989年)；1949年8月12日颁布的《关于战时保护平民之日内瓦公约》(日内瓦第四公约)第49条。

3. 本准则针对的是城市和/或农村地区，与开发相联系的搬迁和有关的流离失所情况对人权的影响。这些准则进一步发展了《关于开发引起的流离失所问题的全面人权准则》

(E/CN.4/Sub.2/1997/7, 附件)。它们以国际人权法为基础，与经济、社会、文化权利委员会的第四号一般性意见(1991年)和第七号一般性意见(1997年)、《关于国内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)、大会第60/147号决议通过的《关于严重侵犯人权和国际人道主义法行为受害者赔偿权利基本原则和准则》以及《归还难民和流离失所者住房和财产的准则》(见E/CN.4/Sub.2/2005/17和Add.1)等文件相一致。

4. 本准则适当考虑了国际人权标准中对“强制搬迁”做法的所有有关定义，适用于涉及强迫和以非自愿方式将个人、群体和社区迁离其住所和/或土地及其占有或依靠的共有财产资源的行为和/或不作为的情况，此类情况因此消除或限制个人、群体和社区在特定住处、住所或地点居住或工作的能力，而当局没有向受影响者提供适当的法律或其他保护，或受影响者根本得不到这些保护。

5. 根据国际法，强迫搬迁构成一个独特现象，常常与缺乏受到法律保障的占有权有关，这种占有权构成适足住房权的一个基本内容。强制搬迁的后果类似于任意迁离造成的后果（《关于国内流离失所问题的指导原则》的第6条原则），包括人口转移、大规模驱逐、大规模外流、种族清洗和涉及强迫和以非自愿方式将人迁离其住所、土地和社区。

6. 强制搬迁严重侵犯一系列国际公认的人权，包括获取适足住房、食物、水、卫生、教育、工作、人身安全、住房保障的人权，及免受残忍、不人道或有辱人格的待遇和

迁徙自由的人权。搬迁必须只能在特殊例外情况下依法进行，并应完全符合国际人权和人道主义法律的有关规定。

7. 强制搬迁加剧了不平等、社会冲突和隔离，并促成“贫民窟化”现象，这必然地影响到最贫穷、社会和经济方面最弱势和最边缘化的社会阶层，特别是妇女、儿童、少数群体和原住民。

8. 就本准则而言，出于开发目的的搬迁包括：以“公共利益”为借口而计划或进行的搬迁，如与开发和基础设施项目(包括大坝、大规模的工业和能源项目或者采矿和其它采掘业)有关的搬迁；与城市改造、贫民窟改善升级、房屋修缮、城市美化或其他土地利用方案(包括农用)有关的土地征用措施；财产、房地产和土地争议；无限制的土地投机；大型国际商业活动或运动会；以及表面看来以环境为目的的行动。此类活动有的还受到国际发展援助行动的支持。

9. 环境毁坏或退化造成的流离失所，及公共秩序混乱、自然或人为灾害、紧张局势或动乱、国内冲突、国际冲突或者混合冲突(包括国内和国际两方面因素)、公共紧急状态、家庭暴力以及某些文化和传统做法造成的搬迁或撤离，常常无视现行的人权和人道主义标准，包括适足住房权。但是，这种情况还可能牵涉到另外一系列的因素，本准则虽然也在这些方面提供有用的指导，但不能明确解决问题。准则关注到《关于严重侵犯人权和国际人道主义法行为受害者赔偿权利的基本原则和准则》、《关于国内流离失所问题的指导原则》以及《关于向难民和流离失所者归还住房和财产的原则》。

10. 由于强制搬迁发生的范围广泛，本准则因此着重于向各国提供有关措施和程序的指引，以确保出于开发目的的搬迁不违反现行国际人权标准，从而不构成“强制搬迁”。准则旨在提供一种切合实际的工具，协助各国和有关机构制定政策、法律、程序和预防措施，以确保不发生强制搬迁的情况，并在预防失败的情况下向人权受到侵犯的人提供有效的补救。

二、一般性义务

A. 任务执行者和义务性质

11. 各方面可能会实行、批准、要求、提议、发起、容忍和默认强制搬迁，但各国要对落实人权和人道主义规范承担主要义务，以确保尊重本准则反映的有约束力的条约和国际公法一般性原则所载的权利。但是，这并不免除其他方面，包括项目管理人員和

工作人员、国际金融机构和其他机构或组织、跨国公司和其他公司以及包括私人土地所有者在内的个人方面的所有责任。

12. 根据国际法，各国的义务包括尊重、保护和落实所有人权和基本自由。这意味着各国应：在国内外都不侵犯人权；确保在国家管辖和有效控制范围的其他方面不违反他人的人权；采取预防和补救措施，来捍卫人权，并向人权受到侵犯的人提供援助。上述义务没有等级之分，国家须一直并同时遵守。

B. 基本人权原则

13. 根据国际人权法，人人有权享有适足住房，这是适当生活水准权利的一个部分。适足住房权主要包括：隐私、家庭、住宅和保有权的法律保障受到保护，不受任意或非法干涉的权利。

14. 根据国际法，各国必须确保，在防止强制搬迁、落实关于适足住房的人权和有保障的占有权方面，不因种族、肤色、性别、语言、宗教或信仰、政治或其他见解、国籍、族裔或社会出身、法律或社会地位、年龄、残疾、财产、出生或其他地位而有任何形式的歧视。

15. 各国必须确保本准则所反映的男女不受强制搬迁的平等权利，以及平等享有关于适足住房的人权和保有权利保障。

16. 所有人、群体和社团都有获得重新安置的权利，其中包括获得质量更好或相同的替代土地以及达到以下适足标准的住房权利：进出方便、价格适中、适宜居住、保有权利有保障、文化环境适当、地点合适以及能获得保健和教育等基本服务。（参阅经济、社会和文化权利委员会1991年颁布的《关于适当住房权的一般性意见第4条》）

17. 各国必须确保向任何声称其免受强制搬迁的权利遭到侵犯或受到侵犯威胁的人，提供充分有效的法律或其他适当补救。

18. 在法律或事实上保护人民免遭强制搬迁方面，各国应避免采取任何故意倒退的措施。

19. 各国必须承认禁止强制搬迁包括禁止改变受影响人口的族裔、宗教或种族结构的任意迁离。

20. 各国必须根据其人权义务制定和执行他们的国际政策和活动，包括通过寻求或提供国际发展援助的方式达到此目的。

C. 履行国家义务

21. 各国应确保搬迁只发生在特殊例外情况下。由于搬迁对国际公认的一系列人权造成不利影响，因此必须有充足的理由来进行搬迁。任何搬迁必须：(a) 得到法律授权；(b) 根据国际人权法律进行；(c) 唯一的目的是为了促进普遍福祉；（本准则所称的促进普遍福祉是指各国根据其国际人权义务，特别是确保最为弱势者的人权的需要而采取的步骤。）(d) 合理和程度相称；(e) 受到规范，以确保充分和公正的赔偿和复原；(f) 根据本准则实行。上述程序要求提供的保护，适用于所有弱势者和受影响的群体，不管他们是否根据国内法律持有房屋和财产所有权。

22. 各国必须采取法律和政策措施，禁止实施不符合其国际人权义务的搬迁。国家应尽量避免索取或征用住房或土地，特别是当这种行动无助于人们享受人权时。例如，如果涉及的是土地改革或重新分配措施，特别是为了弱势或贫困的人、群体或社团的利益，那么搬迁可以被视作是合理的。国家应在自己的管辖范围内，对公共或私人法人或实体不充分符合适用的法律和国际人权标准的搬迁，予以适当的民事或刑事惩罚。对任何遭受强制搬迁、现在仍然易受强制搬迁或者抵制强制搬迁的人，各国必须提供充分有效的法律或其他适当补救。

23. 各国应尽现有资源采取步骤，确保人人平等享有适当住房权。各国必须采取适当的法律和政策保护措施保护个人、群体和社团免遭违反现行国际人道主义标准的搬迁，各国必须立即履行此义务。（参阅经济、社会、文化权利委员会1990年通过的《关于缔约国义务的性质的第3号一般性意见》）

24. 为了确保任何形式的歧视，不管是法定的还是其他形式的歧视，不对享有适足住房人权带来不利影响，各国应对国内相关法律和政策进行全面审议，以确保它们符合国际人权规定，这种全面审议还应确保现行法律、规章和政策能解决公共服务私有化、继承和文化习惯等问题，以免导致或怂恿强迫搬迁。（参阅人权委员会适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员2002年报告所载关于住房和歧视问题的准则(E/CN.4/2002/59)。）

25. 为了最大程度地确保在法律上有效保护自己管辖下的所有人免遭强制搬迁，各国应该采取直接措施，为目前缺乏这种保护的个体、家庭和社区，包括所有那些没有正式拥有房屋和土地所有权的个体、家庭和社区，提供占有权法律保障。

26. 国家必须确保男女平等享有适足住房权。这要求各国颁布并落实具体措施来保护妇女免遭强制搬迁。这种措施应确保将住房和土地所有权赋予所有妇女。

27. 各国应确保将有约束力的人权标准纳入它们的国际关系，包括通过贸易和投资、发展援助和参加多边论坛和组织的方式达到此目的。不管是作为捐助国还是受益国，各国在国际合作方面都应履行它们的人权义务。（参阅《世界人权宣言》第22条、《联合国宪章》第55和第56条、《经济、社会和文化权利国际公约》第1、第11、第15、第22和第23条、《儿童权利公约》第23条第4段和第28条第3段的规定。）各国应确保代表他们的国际组织，不赞助或执行可能涉及强制搬迁，即违背国际法和本准则所说明的搬迁的任何项目、计划或政策。

D. 预防性战略、政策和计划

28. 各国应尽现有资源，通过适当的战略、政策和计划，确保有效地保护个人、群体和社区免遭强制搬迁及其影响。

29. 各国应全面审议有关的策略、政策和计划，以确保它们符合国际人权规范。在这方面，此类审议必须努力消除现有不平等现象，这些现象使妇女、边缘化和弱势群体受到不利影响的情况继续存在或更为恶化。政府必须采取特别措施，确保不以歧视的方式制定或落实政策和计划，避免使城市或农村地区的贫困者进一步边缘化。

30. 各国应采取具体的预防措施，避免和/或消除强制搬迁的根源，如土地和房地产投机。各国应审查住房和租房市场的操作和管理情况，必要时实行干预，以免市场力量增加低收入群体和其他边缘化群体遭受强制搬迁的风险。如果房价或地价上涨，国家还应确保对居民提供足够保护，以防人身或经济上的压力使他们被迫迁离或被剥夺适足的住房或土地。

31. 在住房和土地分配方面，应优先重视老年人、儿童和残疾人等弱势群体。

32. 各国必须优先探讨尽量减少流离失所情况的各种策略。在发起可能造成出于开发目的的搬迁或流离失所情况的任何项目前，应该进行全面和整体的影响评估，以充分保证所有可能受到影响的个人、群体和社团的人权，包括保护他们免遭强制搬迁。“搬迁影响”评估还应包括探讨将损害缩小到最低程度的各种办法和战略。

33. 影响评估必须考虑到强制搬迁对妇女、儿童、老年人、边缘化社会阶层的不同影响。所有这种评估应以收集分类数据为基础，以便能够适当确认和处理所有不同的影响。

34. 对有关的专业人员，包括律师、执法人员、城市和地区规划者以及参加设计、管理和执行发展项目的其他人员，应要求实施和提供国际人权规范的充分培训。这必须包括妇女权利的培训，重点要放在妇女在住房和土地方面的特殊关注和要求。

35. 各国应确保传播有关人权以及防止强制搬迁方面的法律 and 政策的适当信息。各国应特别注意通过符合文化习俗的渠道和方法，及时并适当地向特别易受搬迁的群体传播信息。

36. 在国家、区域或国际法律机构审查具体案件期间，各国必须确保个人、群体和社区受到保护而免遭搬迁。

三、搬迁前

37. 应使所有可能受到影响的人进行参与城市或农村的规划和发展进程，当中包括以下内容：(a) 在适当时间通知所有可能受到酝酿中的搬迁影响的人，并就提议的计划和备选方案进行公开听证；(b) 当局预先有效地传播有关信息，包括土地记录和提议的全面重新安置计划，具体指明保护弱势群体的努力；(c) 就提议计划的公开审议、征求意见和/或提出反对，留出合理的时间；(d) 提供机会并作出努力，向受影响的人就他们的权利和选择提供法律意见、技术和其他建议；(e) 举行公开听证，令受影响的人及其维权者有机会提出对搬迁决定的质疑和/或提出备选建议以及他们的要求和发展重点。

38. 各国应充分探讨可替代搬迁的所有方案。所有可能受到影响的群体和个人，包括妇女、原住民和残疾人以及代表受影响者利益的人，都有权在整个过程中获得有关信息，得到充分的协商和参与，并提出各种替代方案，当局应对这些替代方案作应有的考虑。如果有关方面不能就提议的替代方案达成协议，就应该由一个具备宪法权威的独立机构，如法院、仲裁庭或监察专员进行适当的调停、仲裁或判决。

39. 在规划过程中，必须向所有受影响的人，包括妇女、弱势和边缘化群体，有效地提供对话和协商的机会，必要时应通过采取特别措施或程序达到此目的。

40. 在作出搬迁决定前，当局必须证明搬迁是不可避免的，并遵守保护普遍福祉的国际人权承诺。

41. 关于搬迁的任何决定应以当地语言充分并提前书面公布给所有相关人员。搬迁通知应详细说明决定的理由，包括：(a) 没有其他合理的替代选择；(b) 提议的替代方案的完整细节；(c) 如果没有替代方案，则列举为了最低限度地减少搬迁的不利影响而采取和设想的所有措施。所有的最后决定应该经过行政和司法审查。还必须保证受影响的方面能够及时得到法律咨询，必要时应免费。

42. 适当的搬迁通知应允许并使受搬迁者能够编制财产清单，以评估他们的财产、投资和可能受损的其他物资的价值。受到拆迁的人还应有机会评估并记录应受赔偿的非货币损失。

43. 搬迁不应造成人们无家可归或成为侵犯人权行为的受害者。国家必须尽现有资源采取一切适当措施，特别是为没有能力自己解决问题的人采取措施，以确保按情况提供适足的替代住房、重新安置或有生产价值的土地。替代住房的位置应尽量靠近被搬迁者的原居和生计来源。

44. 所有重新安置措施，如房屋建造、供水、供电、卫生设施、学校、进出道路、土地和场地的分配等，必须符合本准则和国际公认的人权原则，必须在面临搬迁的人从原居住地区搬出之前完成。（参阅本准则第五部分。）

四、搬迁期间

45. 确保尊重人权标准的程序要求包括，政府官员或者他们的代表在搬迁期间必须在场。政府官员、他们的代表和执行搬迁的人必须向受到搬迁的人表明身份，并出示搬迁行动的正式授权文件。

46. 中立观察人士，包括区域和国际观察人士，经要求应该被允许进入，以便在搬迁期间确保透明度和搬迁遵守国际人权原则。

47. 搬迁不应侵犯受影响的人的尊严以及生命和安全方面的人权。各国还必须采取步骤，确保在搬迁期间妇女不遭受基于性别的暴力和歧视，并保护儿童的人权。

48. 如依法使用武力，就必须遵守必要性和相称性原则，以及《执法人员使用武力和枪支的基本原则》和与国际执法及人权标准一致的国家或当地行为守则。

49. 搬迁不能在气候恶劣时、晚上、节日或宗教假期、选举前、学校考试期间或者即将考试时进行。

50. 国家及其代理人必须采取步骤，确保任何人，特别是妇女和儿童，不遭受直接或对目标不加区分的袭击和其它暴力，或者因拆毁、纵火或其他形式的故意破坏、渎职或任何形式的集体性惩罚而被任意剥夺财产或财物。非自愿留下的财产或财物应受到保护，避免被人破坏、任意非法没收、占用或使用。

51. 当局及其代理人绝不应要求或强迫被搬迁者拆毁自己的住宅或其他结构。但是必须向受影响者提供这样做的选择权，这会有助于保存财物和建筑材料。

五、搬迁后：立即救济和重新安置

52. 政府和所有需要负责的人，除了不可抗力的情况外，必须在住户搬迁后立即提供公正赔偿和充分的替代住处，或在可行的情况下恢复原状。主管当局至少应该在任何情况下都毫无歧视地确保被搬迁的个人或群体，特别是没有能力自己解决问题的人，能够安全而有保障地获得：(a) 基本食物、饮用水和卫生设施；(b) 基本的简易房和住房；

(c) 适当的衣服；(d) 基本医疗服务；(e) 生计来源；(f) 牲畜饲料和以前他们依赖的公共财产资源；(g) 儿童的教育和育儿设施。国家还应确保同一家族或社区的成员不因搬迁而被拆散。

53. 应特别努力确保妇女平等参与所有规划进程以及基本服务和供应的分配。

54. 为了确保对人权的保护达到最佳身心健康标准，对受伤和生病的所有被搬迁者以及残疾人，均应以实际能达到的最充分程度，尽量不延误为他们提供所需的医疗保健和治疗。并且不以非医疗原因对他们加以区别对待。必要时，被搬迁者应获得心理和社会服务。应特别注意的是：(a) 妇女儿童的健康需求，包括必要时去妇女保健机构就医的途径，获得生殖保健服务的途径，及遭到性虐待和其他虐待的人得到适当咨询的途径；(b) 确保正医疗不因搬迁或重新安置而中断；(c) 在重新安置地点预防感染性和传染性疾病，包括艾滋病毒/艾滋病等。

55. 经确定的重新安置地点必须按国际人权法达到适足住房的标准。这些标准包括（参阅经济、社会和文化权利委员会1991年颁布的《关于适足住房问题的第4号一般性意见》。）：(a) 占有权保障；(b) 服务、材料、设备和基础设施等，如饮用水，做饭、取暖和照明的能源，卫生和洗涤设备，食物储藏手段，垃圾处理、下水道设施和应急服务，并在适当的情况下能获得自然和共用资源；(c) 价格适中的住房；(d) 适宜居住的住房，向居住者提供足够的空间，保护他们免受寒冷、潮湿、炎热、刮风下雨或其他对健康的威胁、建筑危险和传病媒介，并确保居住者的人身安全；(e) 弱势群体能方便进出；(f) 不管是在城市地区，还是在农村地区，都能获得各种就业机会和保健服务，以及学校、保健中心和其他社会设施的服务；(g) 文化环境适宜的住房。为了确保家园得到保障，适足住房还应包括以下基本要素：隐私和安全；能参加决策；免遭暴力；能就受到的任何侵犯获得补救。

56. 在确定重新安置与本准则是否相符方面，各国应确保在任何重新安置情形下遵守以下标准：

(a) 全面的重新安置政策要与本准则及国际认可的人权相符，但政策到位之前，不应进行任何重新安置；

(b) 重新安置必须确保妇女、儿童和原住民及其它弱势群体的平等权利，包括财产所有权和使用资源的权利；

(c) 提议和/或实施重新安置的人应根据法律支付所有相关费用，包括所有重新安置费用；

(d) 任何受到影响的个人、群体或社区人口都不应在人权方面受到损害，他们不断改善生活的权利也不应受到侵犯。这个标准同样适用于重新安置点的原有社区和受强制搬迁影响的个人、群体和社区；

(e) 必须保证受到影响的个人、群体和社区有权就重新安置地点作出完全和事先知情的同意。国家应在重新安置地点提供一切必需的公共设施和服务及经济机会；

(f) 上下班来回旅程和获得基本服务所需的时间和费用，不对低收入家庭造成过度的负担；

(g) 重新安置地点决不能设在受污染土地上，或者直接靠近污染源的地方，这会威胁到住户保持最佳身心健康权利；

(h) 应该就所有的国家项目和有关重新安置之筹划和执行进程，包括居民被搬迁的住房或地点的计划用途及项目提议的受益者情况，向受影响的个人、群体和社区提供足够的信息。尤其必须注意确保原住民、少数群体、无地者、妇女和儿童都有代表参加这一进程；

(i) 整个重新安置进程应有受影响的个人、群体和社区的充分参与。各国尤其应考虑受影响的个人、群体和社区提出的所有替代方案；

(j) 如果经充分和公平地听取公众意见后认为仍需要进行重新安置，则应在重新安置日之前至少90天通知受影响的个人、群体和社区；另外

(k) 适当表明身份的地方政府官员和中立的观察员，在重新安置期间应在场，确保安置进程中不出现武力、暴力或恐吓；

57. 复原政策必须包括为妇女、边缘化和弱势群体设计的方案，以确保他们平等享受住房、食物、水、健康、教育、工作、人身安全、住房保障的人权，及免受残忍、不人道或有辱人格的待遇以及移徙自由的人权。

58. 受搬迁影响的个人、群体或社区的人权不应受到损害，其中包括他们逐渐实现充足住房权的权利。这也同样适用于重新安置地点的原有社区。

六、对强制搬迁的补救

59. 所有面临或受到强制搬迁的人都有权获得及时的补救。适当的补救包括公正审理、联系律师的途径、法律援助、返回、归还、重新安置、复原和赔偿，并应在适用的情况下尽可能遵守《关于严重侵犯人权和国际人道主义法行为受害者赔偿权利的基本原则和准则》。

A. 赔偿

60. 如果搬迁不可避免，而且对提高总体福祉确有必要，国家则必须就包括财产权益方面的个人、房地产或其它财产或物品的所有损失，提供或确保公平和公正的赔偿。国家应当按照侵权行为的严重性和具体情节，对经济上可以估量的任何损害提供适当和相称的赔偿，例如：生命或肢体损失；身心伤害；机会丧失，包括就业、教育和社会福利的丧失；物资损害和收入损失，包括收入机会的损失；精神损害；法律或专家援助、药品和医疗服务以及心理和社会服务所需的费用。现金赔偿在任何情况下均不应替代土地和共有财产资源形式的不动产赔偿。如果土地被征收，被搬迁者则应获得在质量、面积和价值上相等或者更好的土地补偿。

61. 所有被搬迁者，不管是否拥有产权，都有权就受影响财产的损失、抢救与运输得到赔偿，这些受影响的财产包括在搬迁过程中失去或受损的原来住房和土地。应根据具体情况，酌情考虑对有关非正式财产的损失，如贫民窟住房的损失，做出赔偿。

62. 在所有赔偿方案中，男女均必须是共同受益者。单身妇女和寡妇应有权得到自己的赔偿。

63. 如果以下方面的损失和费用没有包括在重新安置援助的范围之内，那么，对经济损失的评估就应该考虑进这些损失和费用，例如：土地和房屋结构、内部物品、基础设施、房产抵押或其他债务罚款、临时住房、行政手续费和法律事务费、替代住房、工资和收入损失、教育机会损失、保健和医疗、重新安置和交通费(特别是如果重新安置的地方远离谋生之地)。如果房屋和土地也是被搬迁的住户的一种谋生来源，那么影响和损失评估必须考虑商业损失、设备/存货、牲畜、土地、树/作物、工资/收入的损失/减少等项目的价值。

B. 归还和返回

64. 与开发和基础设施项目相关的强制搬迁(包括本文第8段提到的项目)，很少出现归还和返回的情况。然而，如果情况允许，国家应优先重视所有受到强制搬迁的个人、群体和社区的权利。但是不应违背个人、群体和社区的意愿而强迫他们返回自己的家园、土地或原籍。

65. 当被搬迁者能够返回家园、土地或原籍，或者当局没有提供符合这些准则的适足重新安置条件的情况下，主管当局应创造条件，并提供手段，包括资金，来使被搬迁者安全有保障和有尊严地自愿回家或回到常居地。负责部门应该帮助返回者重新融入社区，努力确保受影响的个人、群体和社区充分参与返回进程的规划和管理。有关方面可能需要采取特别措施，以确保妇女平等有效地参与返回或归还进程，以便克服家庭、社区、行政、法律或其他方面的现有性别偏见，这些偏见使妇女进一步遭受边缘化或排斥。

66. 主管当局有义务和责任协助返回的个人、群体或社区尽量收回被搬迁时留下或处置掉的财产和物品。

67. 如果强制搬迁的受害者不可能返回居住地并收回财产和物品，主管当局必须向他们作出适当的赔偿或其他形式的公正补偿，或者协助他们获得这种赔偿。

C. 重新安置和复原

68. 虽然各方必须优先重视被搬迁者返回家园的权利，但在有些情况下(包括为了促进总体福祉的目的，或者出于安全、健康或享有人权的需要)，可能必须因为出于开发目

的的搬迁，而对某些个人、群体和社区进行重新安置。这种重新安置必须公正平等，并充分符合本准则第五部份所述的国际人权法律。

七、监测、评估和复查

69. 各国应积极监测和进行数量和质量评估，来确定其管辖范围内和有效控制的领土上发生的搬迁数量、种类和长期后果，其中包括强迫搬迁。监测报告和调查结果应向公众和国际有关方面公布，以利用经验教训总结出最佳做法和最佳解决办法。

70. 国家应委托一个独立的全国性机构，如国家人权机构，来监测和调查强制搬迁问题以及国家遵守这些准则和国际人权法律的情况。

八、包括国际组织在内的国际社会的作用

71. 国际社会有义务促进、保护和履行住房、土地和财产方面的人权。国际金融、贸易、发展和其他有关机构，包括在这种机构中有表决权的成员国或捐助国，都应充分考虑到国际人权法律和有关标准是禁止强迫搬迁的。

72. 国际组织应建立或加入通过他们自己的工作 and 政策而形成的强制搬迁申诉机制。国际组织应该根据本准则所规定的措施向受害者提供法律补救。

73. 跨国公司和其它商业企业必须在各自的活动和影响范围内尊重适足住房方面的人权，包括禁止强迫搬迁。

九、解释

74. 上述有关出于开发目的的搬迁和流离失所问题的准则，不得解释为限制、改变或损害国际人权、难民、刑事或人道主义法律以及相关标准所承认的权利，或国内法承认的符合这些法律和标准的权利。