

# 東亞迫遷法庭及台灣居住權運動現況與挑戰\*

陳虹穎

英國德倫大學地理學系博士候選人

徐亦甫

台灣大學社會學系碩士生

## 摘要

本文分為兩部份，第一部分回顧第一屆東亞區域迫遷法庭的籌辦背景，以及跨案件之合作經驗。在國際居住權運動中，迫遷與流離失所相關的經驗與論述，長期以來高度集中於全球北方與南方視野。因此，東亞區域迫遷法庭籌辦的目的，在於聚焦於東北亞與東南亞近年來迫遷案件，勾勒出東亞經驗與視角，探討區域社會面臨的挑戰。本文記敘此次運用「國際迫遷法庭」作為倡議行動工具，我們如何進行國際、區域、在地之交流，並發展跨地團結協力。第二部分，我們從區域與國際的倡議層次，回到台灣在地的居住權倡議行動。從兩次國家人權報告國際審查的經驗切入，概述我國現存的各種迫遷議題中，有產權者與無產權者各自面對的制度與困境。並指出居住權作為獨立、超越於財產權論述的人權框架，在台灣當下的行動議程中，有助於跨議題、跨個案彼此的串聯合作，並且提供一個發展想像與行動的支點，挑戰既有的發展主義與財產權論述。

## 關鍵字

零迫遷、居住權、人民法庭（倫理法庭）、居住權運動、東亞、台灣

---

\* 本文為社團法人「台灣反迫遷連線」應《台灣人權學刊》邀稿撰寫，兩名作者皆為現任「台灣反迫遷連線」之理事。本文之觀察與經驗，立基於團體成員、相關在地與國際夥伴之共同參與及累積。

## 前言

國際迫遷法庭是什麼？一個界外於司法系統的倫理法庭，與既有司法系統之間有何關係？如何思索其合作的可能性？藉由舉辦國際迫遷法庭，台灣的居住權運動工作者們，又如何反思當前台灣制度框架下，推動居住權利與可持續性發展時所面臨的挑戰？透過本文，我們首先說明第一屆東亞區域迫遷法庭的籌辦背景，談論其與國際居住權運動的關係。既有迫遷、縉紳化與流離失所相關的經驗與論述，長期高度集中於全球北方與南方視野。因此，東亞區域迫遷法庭的籌辦，提供了一個聚焦於東北亞與東南亞近年迫遷案件的介面，勾勒出東亞經驗與視角，指陳當前東亞區域社會面臨的挑戰。在 2016 年第一屆東亞迫遷法庭舉辦過程，籌備委員會運用「國際迫遷法庭」作為倡議行動工具，不僅進行國際、區域、在地之交流，亦試圖發展跨地團結協力。

本文後半，我們從區域與國際的倡議層次，回顧並反思台灣在地的居住權倡議行動。從兩次國家人權報告國際審查的經驗切入，本文概述台灣社會當前種種迫遷現象中，有產權者與無產權者各需面對的制度與困境。本文並指出，居住權作為獨立、超越於財產權論述的人權框架，係脫離個體財產支配自由的想像。反而，以人人均有安居權利為前提，無論在司法或空間規劃領域，為台灣當前無論是社會或空間發展的行動議程，提供一種發展想像與行動的起點，顛覆既有財產權掛帥的論述與行動取徑。

## 第一屆東亞迫遷法庭在台北

2016 年 7 月 2 日，上百人齊聚於台北市中正紀念堂附近一處荒寥空地。三年前，這裡是綠蔭老屋成群的華光社區。在國土清理活化政策下，社區逐片輾為碎礫。三年後，此處由台灣居住與環境領域相關民間組織共組的「東亞迫遷法庭籌委會」，共同選定為第一屆東亞迫遷法庭開庭地點。紅藍白相間的帆布棚架與簡易的階梯式座位，共同搭起開庭現場。在基礎管線設施都已被拔除的條件下，工作團隊仍排除萬難，為這一日架接臨時無線網路。帆布棚薄透，難抵豔陽、陣雨、38 度高溫交襲。這日上午，在開庭之際，台北市永春社區

都更案突傳來無預警強拆的消息；<sup>1</sup>於是，迫遷法庭的開幕式，瞬間變成傳達社區現況的記者會。即便東南亞的夏季溽熱逼人，也未影響八個報告團隊躍躍欲向現場群眾傳達的心。

東亞迫遷法庭，是「國際迫遷法庭」執行委員會與台灣十二個民間團體共組的籌備委員會共同合作，所催生的首屆區域型人民法庭（people's tribunal）。<sup>2</sup>在籌委會設計之下，此次國際迫遷法庭為期三日，包括首日的案件審理、<sup>3</sup>次日圓桌論壇，<sup>4</sup>以及第三日集結各地反迫遷社區的凱道遊行。

有別於過往一般國際交流，此次東亞迫遷法庭，不僅是為了促成跨地居住權運動間的交流，也是在2016年10月「聯合國住房與可持續城市發展會議」（以下簡稱「人居三」）行前，一項累積區域對話、發展區域聲音的國際行動。由此來看，東亞迫遷法庭的行動生產系譜，或者不僅僅是一次短暫的國際—在地活動，更是由一連串2015年至2016年間，跨地對話所催生與延續的行動。<sup>5</sup>

東亞迫遷法庭作為跨國行動，其政治性是面向聯合國人居署為世界城市下一個二十年所部署的「新都市議程」（New Urban Agenda）。東亞城市群近

- 1 2016年7月，甫經高等行政法庭宣判一審敗訴的台北市政府，一反常態地，並未相對在行政行為上謹慎保留。反而，在行政訴訟敗訴後，默許該案建商以建築執照範圍之名，未另行通知拆除行為，逕行拆除當時未同意的家戶。
- 2 「人民法庭」又稱為言論法庭，或倫理法庭。人民法庭有別於一般司法法庭，其目的係補充、處理司法法庭於社會倫理上，尚未臻完備的真空地帶。人民法庭的原型，可追溯自第二次世界大戰後，處理戰爭犯的羅素法庭（Russell Tribunal），又名國際戰爭犯罪法庭。當時，作為戰敗國的日本與德國，其將領與兵士在國際法下經歷紐倫堡審判。然而戰勝國中，發動戰爭的將領卻毋須受審。反省此一雙重標準，英國哲學家Bertrand Russell與法國存在主義哲學家Jean Paul Sartre等人共同組織了所謂的羅素法庭，以人民證言與相關紀錄佐證戰爭犯罪刑的人民法庭。此一型式，後來廣受和平、環境、居住等人權組織領域運用。
- 3 東亞迫遷法庭。2016。〈東亞迫遷法庭首輪迫遷禁例審查（10:00-12:00）〉〔文播〕。<http://goo.gl/VkeJRY>。2016/7/2。
- 4 另外，第二日的圓桌論壇，在台灣反迫遷運動歷史中的重要地點——蔡瑞月舞蹈研究社舉行。全日論壇，首先由蔡瑞月舞蹈研究社的舞碼「傀儡上陣」為全日論壇揭幕。27案當事者分別就以下三個主題：場次一：聯合國「人居三」與當前東亞都市問題（<http://goo.gl/ArXsBK>）；場次二：奪回棲地！反迫遷運動抗爭與戰術在東亞（<http://goo.gl/UCLNvg>）；場次三：就是要改變！留在原地的權利主張與願景（<http://goo.gl/Ww9Dcy>）分享經歷與對話。
- 5 這一系列行動對話，包括筆者之一、籌備團隊成員，以及國際迫遷法庭參與者陸續參與2015年世界社會論壇（突尼斯）、2016年1月國際住民聯盟於法國Chaussy的策略會議、2016年4月聯合國「人居三」歐洲分區論壇（西班牙巴塞隆納）、亞洲分區論壇（印尼泗水）、韓國光州亞洲文化中心的亞洲與移民國際論壇“Contact Point: Achieving Rights to Housing and Sunshine in Asia”，以及2016年10月位於厄瓜多基多的聯合國「人居三」會議上的場內發言與非暴力直接行動。

三十年間都市化速度急遽，迅速物質地景汰換的社會代價，是大量的（隱性）迫遷與貧富差距加劇。因此，為了問題化「新都市議程」所訴諸的「可持續性都市化」（sustainable urbanization）骨子裡外的新自由主義發展本質，我們認為舉辦東亞迫遷法庭有其意義。

在談談東亞迫遷法庭三日議程與內容前，容我們先從聯合國人居會議及其所捲動的國際一區域社會脈絡談起，並簡介國際迫遷法庭的發展系譜，以便進一步理解「東亞迫遷法庭」所對話的時空脈絡。

### 聯合國人居會議：捕捉全球新自由主義都市化進程

2016年10月「人居三」在基多（Quito）舉辦。這個大會匯集各地市長、官員、能源、水、環境與開發部門的相關企業與公民社會團體，共同決定「下一個二十年的世界都市發展議程」。人居系列會議，基本上是為都市發展的政治議程定調。這是自1976年以來，聯合國每隔二十年舉辦一次的城市環境發展交流。會議前置作業，是在各大洋洲逐地舉辦會前會。各場次匯聚不同利益、立場與各區域代表，為後續二十年世界各地城市的趨勢與展望，共同定調。<sup>6</sup>

從過去六十年來，三次會議議程，我們能概略捕捉世界各地共同面對的城市化狀況。1976年於溫哥華舉辦的聯合國人類住房會議，面對的是二戰後人口激增，城鄉移民湧入工業都市，貧富懸殊加劇的住房短缺問題。當時集聚各方專家，催生了《溫哥華宣言》。在政治層次，強調為當時大量的非自願遷徙人口，提供適足庇護所與服務。技術面則反映在發展援助系統上，譬如於發展中國家導入西方現代醫藥、規劃技術、計畫人口管控等方式，尤其是各地城市非計畫性的蔓延擴張，以及居住品質低落的問題。這場會議，體現了一部分戰後都市政策與技術移轉的根源與路徑。不過政策參與者有限，後續與各地城市實際執行的政府之間產生斷層。

1996年伊斯坦堡的城市高峰會（人居二），承繼1992年里約高峰會奠定

6 聯合國「人居三」網站上將「人居三」會議放置在「全球發展框架」下的一環，期間除了分別於1976、1996年舉辦的人居一、二會議以外，也包括關鍵的1987年發布的《布倫特蘭報告》（Brundtland Report），又名《我們共同的未來》（Our Common Future）、2000年千禧年發展目標、2012年聯合國Rio+20永續發展會議、2014年至2016年間三次籌備會議，以及更多區域型、主題型場次會議，促進參與和代表性。

的可持續性發展議程。並且，此次會議反省前一次的參與斷層，正式將市民社會（非政府組織）角色納入委員會。「人居二」會議以《伊斯坦堡宣言》和《棲地議程》作為總結共識。前者定調了人人均享有適足居所權利，以及可持續性的人類聚落發展。<sup>7</sup> 後者循著《宣言》之兩大方向，制定行動議程。<sup>8</sup> 即便在二戰後至今，這兩次宣言，僅剩宣示性作用，毫無實質約束性。

在此脈絡下，「人居三」《新都市議程》的草案與起初的議題清單，「強迫消失」了伴隨著都市化過程高度增長的迫遷現象。這是自 2008 年聯合國「強行驅逐問題諮詢小組」被裁撤以來，更進一步顯示聯合國人居署在迫遷問題上節節撤退。值得玩味的是，即便提供國際公民社會參與的分區場次眾多，議程草擬之初，即已定調為「可持續性的都市化」是無容挑戰的綱領。三次人居會議下來，「可持續性」所貼附的，已從「地球環境」，被汰換成資本化的「都市空間擴張」。

除此之外，在國際住民聯盟於法國巴黎西北方近郊 Chaussy 一處生態農場籌辦的行前策略會議中，<sup>9</sup> 來自德國非政府組織聯盟的與會代表也指出，此次「人居三」議程，在歐盟國家主導下，將各類城市規劃領域新興字眼，譬如智慧城市、韌性城市、能源轉型等「展望未來」的方案，列為主要議程，卻忽略近年來激增的迫遷態勢。這些當紅的城市治理口號，是歐美許多經濟發展「先進」國家寄託於「後進」地區，拯救金融／歐債危機的策略之一。譬如，德國與法國政府皆期待透過智慧城市等城市基礎設施的技術合作發展，讓該國的技術產業進入亞洲的土地開發產業鏈中（例：印度、中國的眾多大型新市鎮開發與都市再生案）。

會議上，國際住民聯盟代表向各在地組織提案，以舉辦區域、在地型迫遷法庭等在地行動，共同響應、凸顯當前迫遷現實。我們將此邀約機會帶至「反迫遷連線」及跨團體平台，進一步探究可行性，並實驗國際迫遷法庭作為一國

7 Istanbul Declaration on Human Settlements, <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/declaration.htm>

8 The Habitat Agenda, <http://www.un-documents.net/hab-ag.htm>

9 2016 年 1 月中旬，國際住民聯盟（International Alliance of Inhabitants）在法國策略性會議上，匯集了來自拉丁美洲、非洲、美洲與歐洲等地不同運動組織者，共商各地可能的合作與行動策略。

際居住權運動倡議工具的可能與限制。

## 作為倡議平台的「國際迫遷法庭」

國際迫遷法庭的成形，源自於世界各地市民團體響應每年 10 月「世界零迫遷日」所共同發起的行動。目前，國際迫遷法庭籌備委員會由不同在地組織工作者共同組成、運作。自 2011 年籌辦第一屆以來，截至目前為止，國際迫遷法庭已邁入第六屆，各屆法庭有跨類型，也有主題式（例如：聚焦於歐洲各地擲節政策的影響、國際旅遊直接或間接促成的流離失所等）的迫遷案審查。而區域型的迫遷法庭，東亞迫遷法庭則是第一次實驗。自 2016 年東亞迫遷法庭籌辦過程起，筆者之一亦以台灣「反迫遷連線」執行委員身分參與運作。

東亞迫遷法庭所初步募集的 27 個亞洲案件，也直接進入 2016 年 10 月於基多舉辦的國際迫遷法庭審判。審判團所撰寫的結論性建議，成為後續向「聯合國適足居住權特別報告員」遊說的對話基礎。此部分容後詳述。

有了這背景認識，我們不難聯想，「人居三」前各類區域型會議，是不同利益團體用以形塑行動共識與議程的場合，展望城市規劃技術生意的交際場。台灣台北，一個長期脫落於聯合國系統以外的城市，竟出人意料，一度佔據策略性位置，成為「國際都市發展協會」（International Urban Development Association, INTA）舉辦行前會議地點。<sup>10</sup> 在這意外的城市布局轉折中，台北市政府副市長林欽榮位居要角。自 2013 年以來，林欽榮身兼「國際都市發展協會」副理事長。2015 年下旬，台北市政府宣布將斥資 1,200 萬公帑，舉辦「INTA 人居環境論壇 UN HABITAT III」台北場。這筆大型會議預算後來被台北市議會砍除。

此消息釋出時，引起筆者與所參與團體「反迫遷連線」關注。團體內部討論時，決定舉辦區域型迫遷法庭。理由很簡單：即便台灣這片土地，在居住權運動路途上仍路遙，起碼，在亞洲區域社會，台北市不應淪為砸下千萬納稅人錢，以成就「智慧城市」商機的踏腳板。因此，台灣反迫遷連線、台灣人權促

10 國際都市發展協會是由世界各地官方代表與不動產、規劃業界共同組成的組織。其目的以不同區域與城市政策移轉、交流為主。INTA 不僅是各地不動產開發官商代表之間，規劃與不動產開發界的國際研修平台，也是進一步發展諮詢、顧問、交流等合作關係的界面。

進會、台灣當代漂泊協會、台灣農村陣線、元貞法律事務所、環境法律人協會與苦勞網等團體，偕同桃園航空城、南鐵青年、樂生療養院、華光社區與紹興社區等在地組織共同合作，成立了「東亞迫遷法庭籌備委員會」（下稱「籌委會」）。

首屆區域迫遷法庭的籌備期為時三個月，相較於台北市政府天價預算，這個國際活動的資助計畫經費是其十二分之一。在徵件期間一個月內，籌委會徵得海內外共計 27 個案件。其中 12 件來自菲律賓、泰國、印尼、馬來西亞、韓國、日本與香港等地，15 件來自台灣北中南等地。

## 作為平反行動的「東亞迫遷法庭」

「東亞迫遷法庭」由案件審查、圓桌對談與街頭遊行等組成。

第一日於華光社區原址舉辦「國際迫遷法庭」，針對所選擇的八個案件進行審查。

這八個案件包括：

- 台灣台北市非正式住區的綜合性案例報告
- 台灣桃園機場航空城
- 日本東京涉谷霞之丘公共住宅遭遇奧運 2020 場館興建計畫迫遷案
- 韓國首爾龍山慘案
- 香港天台屋住民迫遷案
- 泰國曼谷包帕素棉堡社區長達 25 年的抗爭
- 馬來西亞森美蘭吉哥園丘社區
- 菲律賓奎松市錫蒂奧聖羅克（北三角）都市貧民社區

以上述八件迫遷案為例，無論理由是軍事基地建設、交通軌道建設、大型運動賽事、市地重劃、都市更新、區段徵收、國土利用或礦產開發等，無論產權有無，這些受迫遷者之間的最大公約數，在於住民們堅持住權利的抗爭過程，往往須承受社會各界貼上為土地利益抗爭的標籤。

在私有產權、市場經濟體制下的資本主義社會中，看待這些土地開發與搬

遷的「僵局」，坐擁資本並能對媒體資源運籌帷幄的權力端，經常將自身開發進程的滯延，詮釋為推動公眾利益受到阻礙。因此，在這些轉嫁責任的過程，對於受影響者參與、影響、改變計劃的權利，經常不由分說地，淪為質問受影響者為何「不合群」。這類簡化的言論操作，讓人們時常忘了很簡單的問題：無論是資本、資源、資訊，甚至是既有法令規定，早已確立了計畫執行者與受影響者兩造間，懸殊的權力關係。

因此，言論法庭中，讓案件報告人（團隊）完整陳述迫遷經歷，這個動作的政治性，在於顛覆持續積累的汙名化作用，平反失衡的權力關係。此類「人民法庭」較為理想的設計與操作，是使被指控者應參與現場，雙方於法庭上進行對質。但是，由於這類法庭不是司法法庭，不具備國家公權力，往往無法強制對造出席審判。「國際迫遷法庭」此一工具特性，在於透過重新樹立「居住人權」與「環境權」作為法庭審理判斷的倫理原則，輔以國際法相關公約、一般性意見與判例等，平反當前以「產權」為判準基礎，發展出的政策法令體制，造成迫遷冤案與缺憾。

此外，國際迫遷法庭不同於一般民事與行政法庭，也在於前者透過審判團的組成，試圖從兩方面呈現土地與居住問題的複雜性：第一，從產權關係轉向居住權保障；第二，從衡判行政程序正當性，延伸思考至計畫手段之必要性、實益與替代方案。因此，自第一屆國際迫遷法庭至今，審判團成員（Jurist; members of Jury）的選任，除了在地環境、人權與法律領域專業者，也包括國際人權公約領域、空間規劃專業者。以此次東亞迫遷法庭為例，在地審判團成員方面，包括孫健智法官、蔡培慧立法委員，國際審判團成員有 Cesare Ottolini（前聯合國人居署強制驅逐問題諮詢小組成員、國際住民聯盟全球協調人）、Soha Ben Slama（國際住民聯盟突尼西亞協調人）、Elisa Sutanudjaja（印尼 Rujak 都市研究中心執行長）。

## 從「東亞迫遷法庭」至「人民抵抗人居三」系列論壇

在東亞迫遷法庭上，審判團密集工作中誕生的《結論性意見》，<sup>11</sup>並沒有

11 東亞迫遷法庭。2016。《2016年東亞迫遷法庭結論性建議》。反迫遷連線。<http://www.taafe.org.tw/iteca2016/category/cr/>。2017/11/14。



止步於台灣。它們起先伴隨著各地案件報告者們，回到了香港、台灣、日本、韓國、馬來西亞、菲律賓等地，在各自居住地伺機而動，期盼伴隨各地居住權戰役，發揮任何一點作用。不過，這份《結論性意見》的旅程，並未在此畫下句點。後來，它隨著不同「使者」，展開一連串未預期的旅行，<sup>12</sup> 成為向聯合國進行區域型、系統性案件倡議的工具。

即便我們並不全然相信，當前國際體制足以有效制衡地方治理。起碼，從國際串聯的層面來看，我們試圖透過《結論性意見》這幾紙物質性的凝聚，讓區域觀點、對話與合作，展現一種區域聯合的集體性視角與行動。意義上，這個做法，試圖突破既有聯合國案件申訴系統下，因實務運作形成「自掃門前雪」的國際倡議行動模式。譬如，在此次 2016 年 10 月聯合國「人居三」大會上，即便來自世界各地的居住權、環境權運動倡議者之間，也產生有趣的競合。泰半無不試圖抓住一線機會，與現任聯合國適足居住權特別報告員 Leilani Farha 預約時間，遊說與對話自己國家特定個案。

在聯合國體制中，「特別報告員」（Special Rapporteur on adequate housing）此一角色，係聯合國選任民間區域與國際性組織中活躍的運動者（多半在人權、法律領域有資深經歷）進行國際人權狀況調查與監督工作。特別報告員們所擁有的特殊職權，主要是負責調查特定人權問題，監督並建議具體解決方案。在每年聯合國人權理事會中，普遍定期審查（Universal Periodic Review, UPR）此一程序上，這些特別報告員們提出調查報告。適足居住權報告員一般提出國別與主題的兩種型態的報告。<sup>13</sup> 她們直接向聯合國位於紐約的總部負責，並不附屬於聯合國人居署。

不過在國際會議中，接觸特別報告員的過程，基本上相當程度受制於地利之便、既有合作關係、以及議題類型，決定了倡議團體／個人銜接上線的優勢地位。受限於亞洲至拉丁美洲機票昂貴，來自亞洲的倡議者少之又少。無論是

12 首先，反迫遷連線執行委員林彥彤參與同年 7 月於印尼泗水的聯合國「人居三」亞洲區域行前會議，以及 2016 年 10 月於厄瓜多，亦一路伴隨著筆者之一抵達基多—聯合國「人居三」舉辦地點。

13 關於聯合國適足居住權特別報告員之歷史起源，可進一步參考聯合國人居署之說明。United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. n.d. "History of the Mandate-Adequate Housing." Accessed November 14, 2017. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/OverviewMandate.aspx?platform=hootsuite>

國際官方會議或民間社會，長期以來亞洲區域所涵蓋的經濟社會型態廣度、議題複雜度，一直受限於相對高的參與成本，以及低參與率、代表性，較欠缺關注。民間團體方面，就以韓國三十餘人民間團體代表共同組團最浩大；除此之外，就是長期以來，在國際市民社會、居住權與貧民運動中，位居要角的印度，無論是遊說過程、行動彈性或人力調度上，亦相對便利。除此之外，大多數在亞洲各地居住權運動的工作者，既無法到場現身，在多數場次上，面對各地官員發言，自然無從監督、平衡言論。此外，如未有機會接觸國際申訴調查體系，許多重要個案也就喪失了多管齊下的機會。

因此，在基多一周間，筆者之一與來自濟州島的居民們延續在東亞迫遷法庭時的合作。一方面，濟州島軍事化迫遷案被選入國際迫遷法庭，並於人民抵抗「人居三」論壇上舉辦紀錄片放映。另一方面，我們綜合東亞迫遷法庭與國際迫遷法庭時期累積的案件報告與結論性建議，試圖約見聯合國特別報告員 Leilani Farha。由於來自各地組織者申請邀約過多，我們一度被告知，報告員不再接收新邀約。後來，在 Farha 舉辦 #MakeTheShift! 國際行動論壇中，我們努力爭取在場上發言，並藉此延伸獲得在場外報告的機會。以東亞迫遷法庭中出現的迫遷類型、危急性，進行各案件的重點說明，並將重點放在在東亞、太平洋島鏈上眾多村落，因軍事化所帶來的動植物、人類聚落迫遷危機。

藉由此一遊說過程，我們理解到聯合國適足居住權特別報告員在角色上，能就國家報告與議題報告之機會，與各在地民間社會進一步協力合作。此外，針對特定迫遷個案，特別報告員從關切在地政府做為的公文來往，乃至於提出具體建議，此一過程仍需各案件負責者／民間團體主動透過聯合國人居署網站提出申請，並可針對案件所涉及之議題特性，聯繫跨議題的特別報告員，要求共同關注。

## 反迫遷運動與居住權

長期處於國際社會邊緣的台灣，制度上直接面對的是台灣與國際人權法制體系、工具的脫節。因此，台灣的迫遷相關議題組織，除了透過舉辦東亞迫遷法庭、遊說聯合國居住權特別報告員等機制，也積極把握「在地」的倡議機會。

在我國《兩公約施行法》立法、兩公約國內化法後，開始運作的國家報告審查，便是一個重要的戰場。2013年人權兩公約之第一次國家報告審查，也許稱得上是我國土地、居住的相關抗爭史中，運動構框（framing）變遷的一個重要時間點。自2000年以來，不少無產權的受迫遷社區，開始使用「居住權」作為主、次要的論述策略，例如樂生、三鶯部落、紹興社區等，都曾用居住權來處理在居民缺乏財產權時，權利表述上的失語狀態。不過，在2013年的國家報告審查中，不論是有產權或無產權的反迫遷抗爭，即便面臨產權、制度設計、組織情況、經驗與抗爭進程等差異，仍共享了居住權這個概念，作為共同的論述框架。

## 兩公約審查與居住權

而「居住權」論述話語興起的現象，實則受益於公約中所提及，居住權不可化約於財產權。也就是說，居住權是否受保障，並非取決於居民是否握有財產權（最常見的一種也就是所有權）；而在於其居住狀態是否因長期之占有、生活模式之建立、是否為有尊嚴的生存與生活所必須等因素，而已形成保有權（tenure）。這個解釋的背景，可追溯自二戰後的美蘇冷戰格局，當時兩公約的核心條文形成，而「財產權」恰好是資本主義與社會主義不可能達成共識的核心差異。因此《公民與政治權利國際公約》與《經濟、社會與文化權利國際公約》分別代表了第一世界與第二世界的人權概念體系。然而，這兩套體系中，卻都找不到「財產權」。居住狀態，是透過《經社文公約》第十一條（適足生活水準之適足住房權）與《公政公約》第十七條（似我國憲法本文及解釋派生之居住自由權、隱私權、居住安寧權）而被保障。這樣的歷史遺緒，也許意外的形成了我們在居住權的架構下，齊一檢視迫遷中的有產權者與無產權者間共通經驗的契機。

《經社文公約》的第七號一般性意見〈適足住房權：強迫驅逐〉是另一項兩公約中，居住權與迫遷議題的核心規範。它不但抹除了產權有無的分野，也並未區分城市或鄉村。因此，它也促成了不分城市或鄉村的迫遷議題，暫時跳脫過往論述習慣與組織網絡，共同參與了這場國際審查。這也間接促成了「反迫遷連線」作為橫跨非正規住居、遊民、土地徵收、都市更新與市地重劃的跨

議題組織，在 2013 年形成了非正式的網絡平台，乃至後續進一步組織化。

在 2013 年的第一次國家報告審查，當時的反迫遷運動中，雖有單一議題、跨個案的組織，例如台灣農村陣線與台灣都市更新受害者聯盟，但就居住權所涉及的多種面向、議題種類，未有一穩定的跨議題組織。因此，當時是由台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟（現為人權公約施行監督聯盟）的執行秘書施逸翔積極整合各議題團體與自救會。整體而言，雖然我們在發言時間、場外行動、會後追蹤等行動上開始有了整合機會，但就國際公約的審查現場，仍以個案自救會或者特定議題組織為遊說行動的單位。

在此條件下，該年的居住權議題，於公約審查中，共爭取到五點結論性意見。包含個案型（台北市非正規住居與捷運機場 A7 站區）、法案型（都市更新條例）、通案制度面（提供替代住宅前應暫停個案迫遷、遊民人數受到低估、就遊民政策之建議）。國際審查後，在官方舉辦的結論性意見初步回應會議上，相關團體進一步合作行動，堅持總統府人權諮詢委員會應做出具體的建議回應方式，會議上爭取到暫緩當時急迫的個案（含苗栗大埔案、台北市華光社區案等），並就相關各制度全面辦理聽證會，釐清檢討方向。

令人遺憾的是，結論性意見與初步回應會議之相關決議，後續皆未落實。不過對於非正規住居議題來說，長期飽受違建、違占污名，卻首次受到「有權利」的肯認，並被國際專家「關注」，仍有其重要意義。

儘管 2013 年的國際審查結果並未被落實，然而居住權議題仍然選擇把握 2017 年的第二次國家報告審查。在第二次國家報告審查，主要是由台灣人權促進會與台灣反迫遷連線合作，整合相關議題組織。因此這次由民間提出的影子報告中，完整涵蓋了居住權的積極逐步實現面向（由社會住宅推動聯盟主筆）與禁止迫遷的消極保障面向。在禁止迫遷的消極保障面向，則決定以結構性問題、通案議題為分類，再以個案為舉例，把握有限的影子報告篇幅與現場遊說時間，爭取涵蓋通案議題與個案狀況。

歷經現場的積極爭取、場外的行動與遊說，最後爭取到總計 11 條結論性意見。單從居住權領域來看，結論性意見總共 78 條中，即佔有近七分之一的篇幅。包含經社文公約之可訴性（第 13 條）、總體住宅政策建議（第 37 條）、

土地開發制度造成之迫遷（第 38 條）、所有迫遷在居住權完整受立法保障前應中止（第 39 條）、訂定總體性符合國際人權標準之住房與土地政策（第 40 條）、非正規住居遭受民事訴訟（第 41 條）、相關法令之修正（第 42 條）、遊民政策之立法與資源（第 43 條）、都市原住民聚落（第 44 條）、婦女之特別保障（第 45 條），以及樂生療養院（心理健康第 51 條）。

此次國際審查委員之一、曾任聯合國居住權特別報告員的 Miloon Kothari 先生，在審查過程中不厭其煩地徵詢居住權相關團體證詞，交叉比對國家報告與民間團體之各項報告，並在其主筆之結論性意見中，除了詳細涵蓋了不同的通案議題與議題層次，且恰如民間期待地在每一制度議題後列出對應的參與審查之個案。但可惜的是，在審查委員會定稿時，基於篇幅考量，初稿的個案部分，一概被刪除（除健康權下之樂生療養院）。這導致審查後的記者會上，公開之初稿與定稿有明顯落差，使得不少團體期待落空，應是唯一的美中不足。雖然在審查獲得了不錯的成績，但後續如何落實，還有賴整體社會運動的努力。

我們知道「權利」並非真空存在，而是在特定社會中，透過實踐、制度化而體現。也因此，對於「居住權利」論述框架的運用與闡釋，若只停留在「權利論述」，而無法與實存社會的政治經濟分析與社會脈動相結合，難免失之蒼白，淪為狗吠火車。因此，最後我們想回到台灣目前實存的迫遷問題，來說明為何居住權仍然是重要的切入觀點。

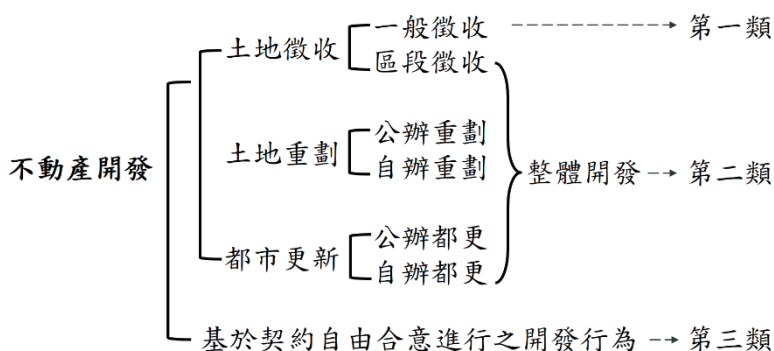
## 在不同產權狀態下談居住權的重要性

土地與居住相關的居住權問題，通常與圍繞著不動產的種種法律規制及社會行動息息相關。為了以簡馭繁，在此我們先區分出「不動產開發」與「不動產清理」這兩大面向，以便分別說明其相關的迫遷問題。前者主要涉及的是土地的規劃利用、公共設施的開闢，乃至建物的興建過程；而後者涉及的是既有不動產的空間管制、經營管理（尤其是排除佔用或收回），乃至其周遭環境的整頓維護。

「不動產開發」與「不動產清理」在概念上，雖然能清楚區分，但在實存

的土地與居住問題中，時常是一體兩面或互為因果。舉例來說，常見某區域出現不動產開發的誘因與趨勢，導致該區域內的地主或屋主，更加積極地去管理其不動產，驅趕、騷擾既有的租戶，排除違占戶，要求選區議員協助整頓週遭環境（譬如拆除違章建築、驅趕公共區域中的遊民），以便自己的不動產能盡快投入開發或者有更好的獲利。簡言之，儘管這兩大類各依循不同制度、貌似不相關，但實則是環環相扣，處於不動產開發迴路中的不同階段。

我們將台灣社會中，因不動產開發而導致迫遷的幾種常見制度或類型，整理如下圖一。而有所有權者或他項權利人，往往被視為土地開發中的主要利害關係人。土地徵收、土地重劃、都市更新，這三種規劃工具，近年來飽受批評。其中，土地重劃（尤其是其中的市地重劃）與都市更新，運作機制主要是公部門主辦並招商民間單位執行，或授權民間組成自辦重劃會／更新會。這些階段中，「多數決」成為政府判斷合意比例、核定的門檻，與判斷可行性之決策依據。若從「拆除」的執行權來看，上述三種制度，都是經由法律授權，以公權力為後盾。近年，常見類型包括，由需用土地人強制進場施工；或由地方政府主管機關公告限期拆除或代為拆除；或訴請法院處理，乃至強制執行。



圖一、不動產開發所涉及的迫遷類型

經由法律授權，以公權力為後盾來侵害人民的不動產或居住狀態，以達到特定的公共目的，我們暫且都可以稱為廣義的「徵收」（takings）。即使如土

地重劃法理上，號稱是「交換分合」、以不取消所有權為原則，實質上，由於這些政策或計畫經常侵犯到人民於憲法上應受保障的財產權、居住自由與居住安寧權（也就是兩公約中居住權的防禦權面向），其合法性也都應比照憲法比例原則對於一般徵收（圖一第一類）的審查模式，重新檢視。

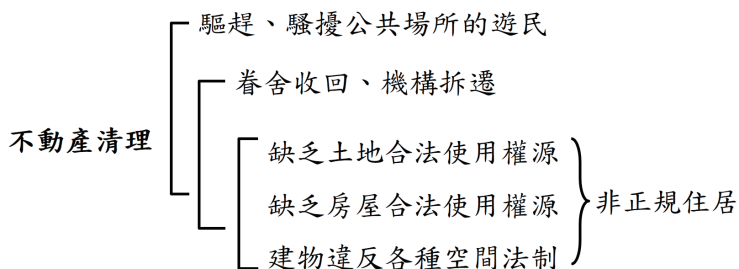
在空間規劃或土地開發上，圖一第二類，包含區段徵收、公辦重劃、自辦重劃、公辦都市更新、自辦都市更新等開發方式，我們在此通稱其為「整體開發」。這一類的共通特性是：受影響者在開發後，原則上可以配回、領回，或透過權利變換，而獲得或保留一定的土地與建物。在一般土地經濟學與規劃理論中，預設即使其不動產的物理面積通常會有所縮減，其價值應當不變，或甚至透過增值，達成等值補償。據此，此類開發所附帶的一連串財富重分配過程，經常被視為是公平的產權交換／補償機制。

我們在此提出的問題是：這些所謂的財產權「等值」交換／補償機制，是否就能賦予上述「整體開發」類型案件的正當性？財產權受侵犯，多大程度算是人權問題？由於現存的法令體制中，對於「整體開發」內容、方法、必要性等，人民與開發單位、政府部門間的資訊不對等，且未有制度性的平等參與、介入空間。上述「整體開發」相關法令規範中，實質權利表述，也被簡化為交換價值的利益表述問題。再加上，台灣社會「有土斯有財」的社會建構，長期以來被用作於彌補台灣住宅社會福利體系的不足，形成所謂的「（私人）資產為主的福利體制（asset-based welfare system）」。<sup>181</sup>不少受「整體開發」影響者，面對不同面向的使用價值、象徵價值等的減損，矛盾地只能透過「交換價值找補」的語言，形成與政府、社會大眾溝通轉譯的方式。換言之，這些「整體開發」制度設計中，目的、方法與內容不容置喙的制度盲點，擠壓了受開發影響者們的生存空間。而這過程中，揉雜產權與人權語彙，所談論的「補償」、「權利變換」與「安置」問題，都只淪為替開發計畫亡羊補牢的末端機制。

簡言之，財產權作為基本權利，表象上看似是人權論述趨於保守化，實則是反映了台灣社會與治理體系，長期將居住權利框限為私人責任範圍，以私有資產作為住宅社會福利制度，產生的末梢弊病。當前，無論是一般房產持有者或是受開發影響者，在財產保值上的焦慮或投機等現象，必須放置在一個房產

者社會（住宅自有率高達七成五乃至八成，並且二十年來房價指數飆漲成近三倍）的脈絡下，重新理解其社會意涵與行動出路。由於財產權與其附麗的不動產本身，不僅長期以來，已形成一般社會大眾居住與投資炒作的工具與標的，難免對於居住權利的實踐可能性感到陌生、模糊。在這層意義上，居住權的概念與實踐推廣，不僅提供我們一扇窗，跳脫既有產權補償論述，重新理解、評估有產者受迫遷問題。此外，面對新自由主義與開發導向的治理模式，倡議居住權的社會功能，也在於創造一更多元的價值衝撞、實踐系統，挑戰既有單一的不動產開發經濟體系下的居住實踐。

關於基於合意的開發行為（圖一第三類），共有地小地主、私有地上的非正規住居等受迫遷情況，也時常被忽略。這個狀態，與後續所要說明的無產權處境其實高度相似。



圖二、不動產清理所涉及的迫遷狀況

與上述有產權者相比，少了財產權論述在司法系統中的支柱，台灣的非正規住居與無產權者們，更迫切需要居住權來保障其法律上的權利。相較於有產權者通常面臨的是土地開發的威脅，無產權者更常面臨的是來自土地清理的迫遷威脅。須提醒的是，無產者當然也經常遭遇土地開發行為的威脅。但為何受到不動產清理手段影響較大？這是因為，無產者通常不被視為利害關係人。常見的迫遷形態，包含整體開發或民間合意開發行為中的無產權者，如龜山大湖自辦市地重劃案中的國有地租戶。我們將各種的不動產清理類型，歸類如圖二所示。



不論是因國家勞動政策與住宅政策失靈而出現的遊民，或是與國家、國營企業間，存在使用借貸關係的眷舍與宿舍居民，抑或者長期居住於社福或醫療機構的居民（如樂生療養院民），或者是因缺乏土地或建物使用權源而俗稱的違占戶、建物有違各種空間法制而俗稱的違章建築、違建戶，常是不動產清理的首要目標。

常見的兩種清理模式，第一種是針對缺乏使用權源者。這類型中，居民們經常被土地所有權人或公有資產之經營管理機關提起拆屋還地、返還不當得利之訴，而行政機關通常能獲得勝訴判決；或依據經公證之使用借貸契約，作為向法院聲請強制執行拆除之執行名義。第二種模式是直接運用行政手段，例如各種空間法制中，賦予目的事業主管機關拆除之權責，限期要求居民自行拆除，否則強制拆除。又或者，針對遊民，警察機關經常採取各種未經法律明文授權之權宜措施，騷擾、驅趕遊民。然而，正是因無產者的居住狀態，未受財產權保障，或者儘管擁有地上物之事實上處分權，但仍非經登記之物權，因此，在第一種模式中，時常敗訴。或者在第二種模式中，未被考量其居住狀態，僅就「違法」或「違規」的行為，予以裁量處分。

相較於有產權者，無產權者在面臨上述迫遷威脅時，同時也會遭遇到強烈的社會汙名。譬如各種違建戶，往往被質疑違法在先、有礙市容；各種違占戶，往往被指責占用他人財產、占用公產、不勞而獲；眷舍與宿舍住戶被質疑所住的就是國家資源，為何不按規定返還；而遊民則面臨更強烈的「好吃懶做」、「社會寄生蟲」之汙名。這些說法之所以為汙名，正是由於其連貫了前一部份我們所提到的「資產為主的福利體制」社會中，將買房做為保障自身居住權正當化，而非正常化各種無產權住區、忽略其歷史成因。譬如當前許多違建與違占社區，泰半形成於政治、城鄉移民大量進入城市時，國家住宅供給不足時，都市底層自行營造而成；另外，在土地登記法制系統轉變過程中，早期許多居民土地可能曾遭盜賣、未登記，導致地權複雜、無持分等狀況；又或者如遊民多數都有工作，但當勞動、身心狀況，而無法進入，或選擇不進入住宅市場，其居住尊嚴也應受保障。

正因如此，無產者面臨不動產清理時，更需居住權論述支持。最為明顯的

案例即是桃園地院 104 年度重訴字第 393 號判決與臺北地院 103 年度訴字 260 號判決。在這兩個案例中，被告都是典型的非正規住居，一者原告為國防部、一者原告為台北公圳水利會轉手後的私有地主。過去拆屋還地案中通常有土地所有權狀者必勝，罕有被告獲得勝訴判決。這兩案中法官正是以居住權為主論或副論，判決被告勝訴。

居住權對有產權者面臨的迫遷來說，毋寧是財產權論述的補充，或者矯正目前社會上對於「財產（權）」的狹隘想像。然而既有不動產開發根基的制度明確、運作已久，因此長期落實上需仰賴立法權的檢討。

相對而言，居住權對於無產權者來說，是必要但卻仍不充分的論述基礎，還必須仰賴歷史脈絡的正當性、居民的「弱勢身分」、民法上的既有原則（如禁止權利濫用原則、誠實信用原則）等予以補充，方有說服力。且往往社會大眾對於無產權居民居住狀態與經濟條件的放大鏡檢視，會大於有產權者。而由於目前尚缺乏對於居住權如何審查的明文規範，因此戰場往往在司法權中的一般法院（如民事拆屋還地之訴）與行政法院（對行政處分之救濟）。

2017 年 1 月《住宅法》修正公布，第 53 條明定：「居住為基本人權，其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋。」就是相關團體努力推動修法的結果，希望法官在民事、行政訴訟中更有信心，也更常援引居住權。然而，立法檢討若未進入個別專業法（如：土地徵收條例、都市更新條例、平均地權條例、國有財產法等），基本權利恐怕仍會仰賴司法救濟，而無法防患於未然，值得各界一同努力。

## 結論

權利並非從天而降，亦非存在於真空中。縱使是自然權利，甚至已有成文國內法效力的權利，仍須仰賴人們在各別社會中爭取、實踐，予以落實。本文嘗試呈現給讀者的，正是在「居住權」甫獲得法律地位的台灣，我們所在的行動團體為落實居住權的制度保障與社會認同，所進行的各種嘗試與努力。同時，相較於抽象的法律與權利語言，居住權可以幫助我們跳脫既有的財產權框

架，並具有與歷史、政治經濟分析等觀點接合的親和力。這個概念賦予我們一個重新檢視現存各種土地開發與清理制度的視角，甚至可成為公民社會與受害者據以自救、倡議與顛覆既有論述的利器。

在台灣的居住權／反迫遷運動發展歷程中，居住權也扮演了重要的框架功能。兩公約國家報告國際審查，儘管並未如政府在簽署公約時許諾的，有效地在體制內導正個案的發展、改革相關制度的沉痾，然而卻非預期地帶來了跨居住權議題（遊民、非正規住居、都市更新、土地徵收、市地重劃等）的合作。甚至，意外地補足了過往本地居住權運動中，長期缺漏的一種跨議題組織層次。同樣的，居住權作為國際人權規範，與迫遷法庭此一國際居住權運動的倡議工具、抗爭劇碼結合，作為區域行動時的共通語言，讓長期只存在點對點交流互動的跨國行動者間，能夠建立涵蓋東北亞與東南亞的共同行動與議題網絡，增益了過去相對缺乏東亞視野的國際運動與學術議程。在我國仍非聯合國會員、未能受國際人權公約監督體系涵蓋的當下，東亞迫遷法庭也成為公民社會爭取特別報告員關注的草根支持基礎。

因此，我們也希望透過這份人權現場的觀察報告，勉勵並呼籲共享相同倡議困境的公民社會，甚至是公部門與私部門夥伴，一同努力將人權論述與多元的行動形式結合，這不僅可以拓展、豐富特定權利的內涵與說服力，並尋求其在國內的落實與鞏固；也可能使我們各自長期經營的議題，在草根、國內、區域甚至國際層次，萌發出不同的運動發展可能性。

# A Report on the East Asia Regional Tribunal on Evictions and Reflections on the Housing Rights Movement in Taiwan \*

Hung-Ying Chen

PhD Candidate, Department of Geography, Durham University, United Kingdom

Yi-Fu Hsu

MA Student, Department of Sociology, National Taiwan University, Taiwan

## Abstract

This paper consists of two parts. In the first part, we review the preparation of the First East Asian Regional Tribunal on Evictions and the collective experience of all the cases at stake. In the wave of international housing rights movements, the empirical experience and discourse surrounding eviction and displacement is highly concentrated on the views of the global north and south. Therefore, the main purpose for holding the East Asian Regional Tribunal on Evictions was to focus on eviction cases in northeast and southeast Asia and to outline the views and experiences of east Asia. This article documents how the International Tribunal on Evictions has been used as a tool for advocacy actions, and how we develop international, regional, and local exchanges and develop trans-local solidarity. In the second part, we turn to the topic of advocacy actions for housing rights in

---

\* This article is written on behalf of the Taiwan Alliance for Anti-Forced Eviction (TAAFE) in response to an invitation from the Taiwan Human Rights Journal. The two authors are currently members of the executive board of TAAFE. The observations and reflections benefit from collaborative work amongst the members and with local and international partners of TAAFE.

Taiwan. Starting with the two international reviews of our National Reports on Human Rights, we briefly analyze the institutional limits and dilemmas that (petite) property owners and the proletariat face. The right to housing provides a framework for human rights which goes beyond the discourse of property rights. Under the current action agenda, the lens of housing rights contributes to solidarity and collaboration across issues and in cases of eviction. Moreover, this lens can be a fulcrum for developing alternative ideas and actions that challenge the existing discourse of developmentalism and property rights.

**Keywords**

Zero Eviction, right to housing, People's Tribunal (Ethical Tribunal), East Asia, Taiwan

---