



人权理事会

第四十七届会议

2021年6月21日至7月9日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

境内流离失所背景下的住房、土地和财产问题

境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽的报告

概要

在本报告中，境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽介绍了她根据人权理事会第 41/15 号决议赋予的任务开展的活动。

在报告的专题部分，特别报告员审查了境内流离失所背景下的住房、土地和财产问题。她分析了这些问题如何会导致流离失所、成为流离失所的后果以及妨碍持久的解决办法。特别报告员审查了这些问题对境内流离失所者人权的影响以及如何解决这些问题。



一. 导言

1. 境内流离失所者人权特别报告员塞西莉·希门尼斯-达玛丽根据人权理事会第 41/15 号决议提交本报告。特别报告员在报告中概述了她自上次报告(A/HRC/44/41)以来开展的活动,并审查了境内流离失所背景下的住房、土地和财产问题。

二. 特别报告员的活动

2. 在本报告所述期间,尽管受到 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的限制,特别报告员还是重点执行了指导其任务授权的各项决议中规定的任务。根据其专题优先事项,特别报告员继续积极宣传《推进预防、保护和解决境内流离失所者问题的 2018-2020 年行动计划》的四个主题,¹ 该计划是她在 2018 年纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年的活动中与会员国、联合国机构和其他利益攸关方共同发起的。为纪念《指导原则》22 周年,特别报告员于 2020 年与全球保护群组发布了新闻稿和宣传视频。2020 年 10 月,特别报告员协助组织了一次闭会期间研讨会,² 以便就《行动计划》的执行情况采取后续行动,她主持了这场由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)根据人权理事会第 41/15 号决议召开的研讨会。执行《行动计划》的时间框架于 2020 年 12 月正式结束,发布了一份借鉴 16 个国家良好做法的国家做法汇编³。⁴

3. 特别报告员单独或与其他任务负责人联合发布了新闻稿和声明,并参加了关于 COVID-19 大流行的影响的在线网络研讨会。她为能力建设工作做出了贡献,包括共同主讲了国际人道法研究所题为“关于境内流离失所者的法律和政策”的三门课程。这些课程以英语、法语提供并首次以西班牙语提供,主要学员为来自 40 多个国家的政府官员。为了促进《关于境内流离失所问题的指导原则》及其实施,特别报告员在牛津大学、日内瓦大学、塔夫茨大学弗莱彻法律和外交学院、伦敦大学和华威大学等学术机构主办的课程和会议上作了演讲和介绍。特别报告员为《难民观察季刊》、《被迫移徙评论》和玛希隆大学人权与和平研究所的一份出版物等出版物撰稿。她参加了卡尔多国际难民法中心、美国律师协会国际法协会、全球保护群组、亚洲正义与权利组织、挪威难民理事会、德国联邦经济合作和发展部流离失所问题妇女网络以及国家人权机构全球联盟等专业实体和民间社会实体主办的会议。特别报告员为南苏丹有关机构、菲律宾邦萨摩洛过渡署和墨西哥恰帕斯州人权委员会开展的国家举措做出了贡献。特别报告员还与其他任务负责人、国家人权机构和联合国国家办事处发布了联合新闻稿。

4. 为了获得对提交大会和人权理事会的专题报告的贡献并进行宣传,特别报告员与包括会员国、联合国机构、灾害所致流离失所问题平台、根据联合国气候变化框架公约缔约方会议的要求设立的流离失所问题工作组、亚太国家人权机构论

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/MultiStakeholderPlanOfAction.aspx。

² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/SeminarHRAndIDP.aspx。

³ Hannah Entwisle Chapisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020)。

⁴ 后继行动计划将把重点放在持久解决办法上。

坛、联合国驻地和人道主义协调员以及国际残疾人联盟的代表在内的各方举行了多次磋商、会议和网络研讨会。作为访问萨尔瓦多的后续行动，特别报告员为萨尔瓦多被迫流离失所受害者国家保护群组主办的课程做出了实质性贡献。

5. 特别报告员侧重于将境内流离失所者的人权纳入联合国系统和其他政府间区域机制的主流。作为长期受邀者，她积极参加了机构间常设委员会的会议，特别是关于对大流行病和国家局势的人道主义应对的会议，关于批准对联合国机构和非政府组织的指导的集体决定的会议，以及关于启动人道主义群组的会议。特别报告员还参加了人权高专办、联合国难民事务高级专员公署、国际移民组织、联合国儿童基金会(儿基会)、境内流离失所问题机构间联合概况调查处(她是该处的执行委员会成员)以及统计委员会难民和境内流离失所者统计问题专家组等联合国机构和实体主办的活动。关于区域机制，特别报告员向欧洲委员会会议会大会关于任意迁移问题的听证会、非洲联盟第八次人道主义专题讨论会和西非国家经济共同体关于将《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》纳入国家法律的会议提供了投入。此外，她与美洲人权委员会发布了一份联合新闻稿。她还根据其职权范围，继续与秘书长设立的境内流离失所问题高级别小组进行接触。

三. 境内流离失所背景下的住房、土地和财产问题

A. 引言

6. 土地和住房的丧失(无论其原因如何)是境内流离失所的一个重要特征。在全球范围内，境内流离失所和围绕土地的紧张状况都在加剧。⁵ 由于气候变化、自然灾害、大规模土地投资、采掘业、粮食不安全、人口增长和快速城市化，与土地和住房有关的紧张状况和冲突今后可能会加剧。住房、土地和财产问题在流离失所的各个阶段都会出现。它们造成冲突和流离失所，成为流离失所的后果，并妨碍持久的解决办法。因此，处理流离失所情况下的住房、土地和财产问题对于防止流离失所、减轻其影响和实现持久解决至关重要。

7. 住房、土地和财产的丧失威胁到各国有义务尊重、保护和实现的一系列人权。因此，各国应避免干涉这些权利，保护境内流离失所者和面临流离失所风险的人免遭侵犯，并采取积极行动确保住房、土地和财产权利的享有。

8. 住房、土地和财产的多重层面突出表明，为了处理这一问题，必须采取多部门办法，考虑到对特定群体的不同影响。住房、土地和财产问题是人权、人道主义、发展与和平方面的挑战，涉及许多活动和治理部门，包括减贫、农业、土地管理、城市规划、企业和采矿业立法、减少灾害风险、住所和住房、过渡期正义、法治和建设和平。

9. 通过本报告，特别报告员的目的是提高各国、地方政府以及被卷入流离失所背景下的住房、土地和财产问题的其他人对典型挑战、有效对策和可用的政策手段和工具的认识。她着重指出了共同关心的领域，以及可从各部委、地方当局及人道主义、发展与和平行为体之间的协调获益的领域。

⁵ 秘书长的指导说明，“联合国与土地和冲突”，2019年3月；境内流离失所问题监测中心，《2020年全球境内流离失所问题报告》。

10. 特别报告员感谢广泛的利益攸关方提供的宝贵信息，特别是在全球保护群组就住房、土地和财产责任领域组织的磋商期间获得的信息。

B. 法律和政策框架

什么是住房、土地和财产权利？

11. 为本报告的目的，住房、土地和财产权利意味着：

拥有一个住所，不用担心被强迫迁离；一个栖身之所、安全并可以保障生计能力的地方。[它]包括根据成文法或习惯法持有的或非正式……持有的全部住房、土地和财产权利……土地权是对土地和自然资源的权利。[住房、土地和财产]权利由所有者、租户、合作住宅居住者、传统土地保有权所有者和使用者以及没有可靠保有权的非正规部门居住者持有。⁶

12. 住房、土地和财产权利包括获得适当生活水准、适当住房、财产、收入和补救，包括归还和赔偿的权利。适当住房权有多个层面，包括保有权的法律保障、获得公共产品和服务、负担能力、宜居性、便捷性、地理位置和文化适当性。⁷ 禁止强迫迁离是保有权法律保障的一个重要方面。强迫迁离是指“个人、家庭乃至社区在违背他们意愿的情况下被长期或临时迁离他们所居住的房屋或土地，而没有得到或不能援引适当的法律或其他形式的保护”。⁸ 强迫迁离侵犯了若干人权，并可能导致境内流离失所。

13. 住房、土地和财产问题也可能与其他人权的享有密切相关，包括食物权、行动自由和选择居所的权利⁹ (例如，在人们被迫逃离家园的情况下或一旦流离失所，就无法返回或在其他地方定居的情况下)、隐私和住宅得到保护不受干扰的权利、¹⁰ 获得水和卫生设施的权利以及健康权(例如，获得水和卫生设施的情况往往取决于住房，而缺乏水和卫生设施对健康有害，特别是在 COVID-19 等传染病方面)。

14. 土地权与一系列人权的享有有关。¹¹ 国际法承认土著人民的土地权(他们与其传统拥有的土地、领土和资源有着独特的精神联系)¹² 以及妇女(她们在获得财产和继承方面往往受到歧视)平等获得、使用和控制土地的权利。¹³ 为应对土地

⁶ Norwegian Refugee Council and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, “The importance of addressing housing, land and property: challenges in humanitarian response” (2016), p. 5.

⁷ E/1992/23; 经济、社会及文化权利委员会第 7 号一般性意见(1997 年)。

⁸ 经济、社会及文化权利委员会第 7 号一般性意见(1997 年)，第 3 段。

⁹ 《公民及政治权利国际公约》，第十二条。

¹⁰ 同上，第十七条。

¹¹ 人权高专办，“土地与人权：标准和应用”(2015 年)。

¹² 国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)，第 7 和第 13-19 条；《联合国土著人民权利宣言》，第 8、第 19、第 25-30 和第 32 条。

¹³ 《世界人权宣言》第十六条；《公民及政治权利国际公约》，第二十六条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十四条第 2 款(g)-(h)项和第十六条第 1 款(h)项。这些文书保护妇女在所有权和继承权方面不受基于性别或婚姻状况的歧视，并保护农村妇女利用信贷和土地垦植计划的权利。

和自然资源竞争加剧的情况，过去十年期间制定了关于保护传统土地权利和获得土地以支持粮食安全和资源可持续利用的新指南。

15. 通过了《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》和《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，以改善土地治理，保护合法保有，特别是弱势和边缘化群体的合法保有。两个文本都反映了国家应致力于并有责任管理土地投资，确保它们不会导致粮食不安全、环境退化和流离失所；在法律上承认个人和集体的传统土地保有；在发展活动、冲突或灾害造成流离失所的情况下提供补救措施；并在必要时进行土地改革，以改善公平获得土地和自然资源的机会。指导意见强调需要保护“合法的”土地权利，并将这些权利与生计和食物权联系起来，鼓励制定国家法律和政策，保护传统土地权利持有者免受当代压力，从而限制这些导致流离失所的因素。

16. 在编写本报告时，经济及社会和文化权利委员会正在起草一份关于土地与《经济社会文化权利国际公约》的一般性意见。

住房、土地和财产与流离失所

17. 《关于境内流离失所问题的指导原则》载有重申国家和其他各方在住房、土地和财产以及流离失所方面的义务的规定。例如，它规定当局有义务探讨可行的备选方案以避免流离失所，在搬迁或迁移之前获得受影响者的自由和知情同意，并提供适当的住所和补救措施(原则 7)。国家还有特别义务保护土著人民和对其特别依靠土地和同土地关系特别密切的群体，使他们免受迁移(原则 9)。在迁移期间，应向境内流离失所者提供基本住所和住房、食物和饮水(原则 18)，并保护他们的财产和拥有的物品(原则 21)。各国应采取措施，支持已返回的流离失所者重新融入社会，特别是协助他们收回财产或向他们提供赔偿(原则 28-29)。

18. 《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》以国际惯例为基础，为如何设计归还难民和流离失所者财产的机制提供了指导。这些原则重申了租房者、非正规住区居民、第二居住者和传统土地权持有者等非所有者的权利。其他重要文件包括《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》，以及在区域一级的《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》和《回返者财产权议定书》。¹⁴

19. 各国对将流离失所问题纳入减少灾害风险和适应气候变化的法律 and 政策的承诺——例如，与拯救生命的疏散、备灾或应对灾害有关的措施、提高住房和基础设施抗灾能力的措施，以及在无法就地采取适应措施时作为最后手段实施的计划搬迁——对住房、土地和财产权利有许多影响。¹⁵ 在这方面，《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》强调了将减少灾害风险措施纳入建筑、土地使用和城市规划法规以加强备灾和应对灾害的相关性。¹⁶

¹⁴ 该文书是 2006 年 12 月 15 日《大湖区安全、稳定和发展公约》的议定书。

¹⁵ A/75/207.

¹⁶ 大会第 69/283 号决议，附件二，第 18-19、第 22、第 27 (d)、第 30 (f)-(g) 和第 33 (j)-(k) 段。

与住房、土地和财产以及境内流离失所相关的全球进程

20. 一些全球进程与住房、土地和财产、实现持久解决办法以及发展相关。在 2016 年世界人道主义峰会上，各方承诺采取“新的工作方式”，以超越人道主义行为体与发展行为体之间的体制鸿沟。¹⁷ 峰会呼吁各国政府执行长期战略，处理境内流离失所问题，实现持久解决办法，并确认境内流离失所者必须有持久住房、生计和有保障的土地保有权。¹⁸ 秘书长在一份指导说明¹⁹ 中确认，联合国致力于在本组织的和平与安全、人权和发展三大支柱中，以整体和一致的方式处理与冲突相关的住房、土地和财产问题。2020 年 11 月，中央应急基金更新了其救生标准，将住房、土地和财产干预列为有资格获得资金的活动。²⁰ 土地还出现在可持续发展目标与贫穷、饥饿、性别平等、可持续、包容和有复原力的城市以及资源的可持续利用有关的一些具体目标和指标中。

21. 在 2016 年通过的《新城市议程》中，联合国住房和城市可持续发展大会(人居三)²¹ 确定了一个城市化框架，其中包括侧重通过基于社区的规划和解决办法(如逐步建造住房和自建计划)升级和改造非正规住区的政策。

C. 理解住房、土地和财产、境内流离失所以及人权之间的关系

住房、土地和财产问题是流离失所的原因

22. 土地是生计、贸易和经济发展的宝贵资源。土地还具有社会和精神层面，特别是对土著人民和同土地关系特别密切的其他群体而言。这些多重层面产生了相互冲突的利益，可能升级为紧张状况、冲突和强迫迁离或流离失所，世界银行估计，当今 65% 的冲突都有重要的土地层面。²² 未得到处理的歧视性政策和先前的流离失所和土地剥夺浪潮造成了历史积怨，从而危及社会凝聚力和信任。由于没有土地、获得土地的机会不平等以及土地高度集中由少数人或组织拥有而导致的贫困和社会经济边缘化是冲突的其他重大驱动因素。

23. 对土地、基础设施、采矿和城市更新的大规模投资等发展和商业活动对土地和住房的影响导致流离失所和在相当于强迫迁离的条件下的征用。养护措施也在许多国家导致了强迫迁离和流离失所，尤其影响到土著人民的土地权。²³ 在另一些情况下，争夺宝贵资源导致了对平民的暴力袭击、对住房和财产的破坏或占领，以及涉及军队、非国家武装团体和犯罪组织的持续冲突。

¹⁷ A/71/353.

¹⁸ A/70/709, 第 84 (a) 段。

¹⁹ 见脚注 6。

²⁰ See <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Central%20Emergency%20Response%20Fund%20Life-Saving%20Criteria.pdf>.

²¹ 大会第 71/256 号决议，附件。

²² World Bank Group, *World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict and Violence 2020–2025* (2020), p. 18.

²³ A/71/229.

24. 在突发灾害的情况下，境内流离失所可能呈现自发逃离、当局下令或强制进行的疏散或从高风险地区非自愿计划搬迁的形式。²⁴ 境内流离失所也可能由土地退化、干旱、盐碱化、洪水或海平面上升等气候变化的不利影响造成，发生在这些事件之前和之后。²⁵ 对稀缺土地资源的争夺也会使紧张局势恶化，加剧冲突，例如牧民与农民之间。

流离失所期间的住房、土地和财产问题

25. 境内流离失所者在流离失所期间能否获得土地和住房取决于各种情况，包括流离失所是突然发生的，如在冲突、暴力和灾害的情况下，还是作为计划进程的一部分。

26. 土地和住房的丧失对广泛的人权具有不利影响。失去生计使许多人陷入贫困，这影响了他们获得食物和适当住房的能力。冲突或灾害造成的破坏限制了住房机会，并加剧了先前存在的系统性问题，包括住房短缺，尤其是在城市地区。这可能导致自建住区及占用公共或私人土地，这两种情况对流离失所者都是不安全的安排。

27. 营地、收容中心和非正规住区的住房条件往往不足。获得水、卫生设施和个人卫生等服务的机会有限，加上过度拥挤的条件，对健康构成了严重风险，COVID-19 大流行就证明了这一点。获得适当住房的机会有限也增加了遭受性暴力和性别暴力的风险，包括在女户主家庭中，要么是因为生活条件不稳定，²⁶ 要么是因为妇女可能被迫采取有害做法，以换取为家人获得住房。²⁷

28. 随着流离失所时间的延长和资源耗尽，越来越多的境内流离失所者可能面临驱逐，²⁸ 导致因未支付租金、非法占用他人财产或土地所有者希望收回他们居住的土地而再次流离失所。

住房、土地和财产问题的持久解决办法

29. 当境内流离失所者不再有任何与流离失所相关的具体援助和保护需求，并且能够享有人权而不因流离失所而受到歧视时，就实现了持久解决。²⁹ 住房、土地和财产是在实现持久解决方面取得进展的一个重要组成部分。事实上，《境内流离失所者问题持久解决办法框架》中确定是否实现持久解决的八项标准中有六项涉及住房、土地和财产。³⁰

30. 持久解决办法可以通过回返、就地定居和在该国其他地方定居来实现。在冲突和普遍暴力的情况下，流离失所者的财产往往被故意占用、掠夺、破坏和没收，目的是确保某个特定的政治、族裔或宗教群体离开或被不能返回。这方面的

²⁴ 红十字会与红新月会国际联合会，“加强红十字与红新月会国际联合会对灾害中境内流离失所的应对：挑战和机遇”，2019年。

²⁵ A/75/207.

²⁶ A/HRC/29/34/Add.2, 第58段。

²⁷ 人权高专办，《妇女与适当住房权》(2012年)。

²⁸ Joint Internally Displaced Person Profiling Service, “Profile at a glance: Somalia, Mogadishu”, 2016.

²⁹ 《境内流离失所者问题持久解决办法框架》(A/HRC/13/21/Add.4)。

³⁰ 同上，第53段。

措施包括由当局的政治或军事支持者获得或占有空置的财产和土地；删除、销毁或篡改土地登记册；执行法律，限制或取消流离失所者的住房、土地和财产权利。返回的其他障碍可能包括存在地雷以及缺少或丢失主张住房、土地和财产权利及获得归还、赔偿或重建援助的个人和财产证明文件。流离失所者没有适当的住房这一事实往往被用来打消就地定居的念头，并影响特定人口群体的动态。

31. 虽然灾害情况下的应对措施往往没有冲突情况下的应对措施那么政治敏感，但原已存在的歧视模式可能会影响向某些群体提供援助。对持久解决办法的支持，特别是在住房、土地和财产方面，往往被忽视，因为人们认为与灾害有关的流离失所是一种短期现象。然而，有许多灾后长期流离失所的例子。³¹ 在为灾害情况下的流离失所寻找持久解决办法方面的一个具体挑战是，在发生灾害的风险无法充分降低或因为原籍地已不再适合居住的地区，一些定居办法可能是无法实现的。

32. 境内流离失所的原因往往相互重叠，流离失所往往是一个重复的过程。流离失所期间获得土地的机会不安全或有限，以及住房条件不足，增加了再次流离失所的可能性。例如，因干旱而流离失所的个人可能被迫加入城市非正规住区。这又增加了他们因侵占或在城市重建项目期间被强行迁离的风险。在危险地区定居的个人也有可能因随后的灾害而再次流离失所。反复流离失所降低了流离失所者的应对能力，削弱了他们实现持久解决的能力，并使他们面临长期流离失所。

保有产权保障、流离失所和持久解决办法

33. 保有产权无保障使人们面临更高的流离失所风险，包括被强迫迁离的风险。保有产权是指可以通过法律、非正式或习惯方式界定的个人和群体与土地和住房的关系。保有产权可以采取各种形式，如租赁住房、合作住房、租赁、房主自住住房、应急住房和非正规住区，包括占用土地和财产。³² 当与土地与住房的关系使人们能够安全、和平和有尊严地生活时，保有产权就有保障。应保证一定程度的保有产权保障，以保护人们免遭强迫迁离、骚扰和其他威胁，无论保有产权的形式如何。³³

34. 为了提供这种保护，当局制定了土地治理规则，界定保有产权制度，并确定谁可以使用哪些资源、使用多长时间以及在什么条件下使用。³⁴ 大多数政府侧重正式登记的保有产权安排，而非正式或传统土地权利往往得不到法律承认和保护。由非正式或习惯安排管理的土地通常被视为公共土地，允许当局处置这些土地或授予特许权。据估计，世界人口的 75% 无法利用正式系统来登记和维护其土地权利。³⁵ 在竞争加剧的情况下，政府不承认和保护合法的习惯保有产权，导致了强迫迁离、土地掠夺、流离失所和赔偿不足。

³¹ Walter Kälin, *Internal Displacement in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change: Submission to the High-level Panel on Internal Displacement by the Envoy of the Chair of the Platform on Disaster Displacement* (Platform on Disaster Displacement, 2020).

³² 经济、社会及文化权利委员会，第 4 号一般性意见(1991 年)，第 8 (a)段。

³³ 同上。

³⁴ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，“土地保有产权与农村发展”，土地保有产权系列 3(2002 年)。

³⁵ World Bank and International Federation of Surveyors, “Fit-for-purpose land administration”, 2014.

35. 在流离失所期间和试图实现持久解决办法时，保有产权保障也受到威胁。不承认传统和非正式土地权利使流离失所者难以证明他们的保有产权并获得归还、赔偿或人道主义和发展援助。对向因灾害而流离失所的城市非正规规定居者提出的住房选择方案进行的研究表明，有一种倾向是忽视对非正规规定居者的援助，向他们提出的建议是重新安置，而不是在原籍地进行升级，但同时允许在同一地区拥有正式所有权的人留下来。³⁶ 这是基于保有产权的歧视，为人权法所禁止。³⁷

36. 保证保有产权保障的能力需要有效的土地和城市治理。通过使传统土地权利正规化的所有权政策加强保有产权保障的努力需要强大的机构能力维持土地登记。侧重个人所有权的进程往往损害集体对土地的权利，例如在采集、放牧、狩猎和捕鱼等活动方面。集体所有权被视为改善保有产权的更有效方式，同时保障对共同土地和资源的利用。它使社区能够维持其传统的土地管理程序，并使其更能抵御出售土地的外部压力。

37. 冲突和灾害的情况加剧了土地和城市管理系统以及诉诸司法机会方面的弱点，进一步限制了当局保护保有产权保障以及应对大规模流离失所和占用引起的纠纷的能力。

特定群体

38. 虽然大多数境内流离失所者在住房、土地和财产权利方面可被视为弱势群体，但妇女、土著人民和牧民在保有产权方面面临具体挑战。流离失所的儿童、老年人和残疾人³⁸ 也有需要纳入应对方案的特殊需求。保有产权保障薄弱往往反映了影响某些群体和个人的歧视和社会经济边缘化。在流离失所期间，保有产权无保障加剧了原有的脆弱性，限制了改善生活条件的机会。³⁹ 除其他外，土著人民、妇女、少数民族和某些种姓制度的成员往往土地保有产权保障薄弱，并且拥有仅限于粮食生产、采集、狩猎和捕鱼等活动的传统或附属土地权。⁴⁰ 由于这些权利往往得不到承认，并且由于弱势群体往往缺乏意识、手段或对机构的信任，他们在捍卫自己的土地免遭没收或占用方面面临困难。他们往往无法向法院救助，习惯争端解决机制可能会歧视他们。

39. 在许多社会中，父权、法定、习俗、宗教和社会规范使妇女在获得土地以及土地所有权和继承权方面处于不利地位。⁴¹ 在传统环境中，大多数妇女通过其男性亲属获得土地和住房，在离婚或丧偶的情况下，她们有可能失去这些资产，特别是如果她们没有子孙(她们可为其保管土地)的话。即使登记了所有权，也大多是以男子的名义。这使得当男性亲属在流离失所、冲突或灾害中死亡或失踪时，妇女特别难以确立其财产权。在这种情况下，获得个人证明文件对于妇女证

³⁶ Barbara McCallin and Isabelle Scherer, *Urban Informal Settlers Displaced by Disasters: Challenges to Housing Responses* (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, 2015).

³⁷ 经济、社会及文化权利委员会，第 20 号一般性意见(2009 年)和 A/HRC/25/54, 第 50-59 段。

³⁸ A/HRC/44/41, 第 86 段。

³⁹ World Bank Group, “Guidance note on land and conflict: protecting and strengthening the land tenure of vulnerable groups” (June 2018).

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ A/HRC/23/44.

明其与死者或失踪人员的关系并启动继承程序至关重要。妇女在土地和住房方面的保有权无保障威胁到她们的粮食安全和家庭福祉，尤其是当她们是户主时。

40. 人权法承认土著人民与其土地有着很强的文化、精神和经济关系，详细规定了为保护他们免遭流离失所而应采取的措施，包括要求对影响他们使用土地和自然资源的任何措施和项目⁴²以及试图将他们迁离其土地的行为必须获得他们的自由、事先和知情同意。土著人民的保有权大多是基于习惯的，国家的法律承认或保护有限。他们的住房、土地和财产权利常常受到冲突、环境保护法和国家批准的投资项目造成的流离失所的威胁。即使国家法律承认土著人民的土地权，诉诸司法程序的机会有限也会使土著人民容易受到侵犯。1997年，菲律宾根据国际标准通过了保护土著人民土地权利的进步立法。⁴³然而，由于为执行该法分配的资源有限，并且由于该国采矿政策与该法之间的利益冲突，2016年，卢马德土著人民的土地仍然受到公共和私人开发项目、采掘公司、大规模种植园以及当地准军事团体开展的小规模非法采矿和伐木活动的侵占。⁴⁴

41. 牧民与土地有着独特的关系，因为他们的生计建立在牲畜能够流动和进入广阔土地的基础上。干旱、荒漠化和土地退化因气候变化的缓慢影响而加剧，需要增加流动性和进入公共土地的机会，以弥补优质牧场的减少。同时，将牧场用于开发目的和对公共土地规定单独所有权限制了流动性，导致牲畜集中在面积缩小的地区，从而加剧了土地退化和过度放牧。

42. 土地和环境人权维护者，特别是妇女和土著人民维护者，越来越多地成为杀害、恐吓、定罪、强迫迁离和流离失所等暴力行为的目标。⁴⁵他们的作用对于提高公众和当局对土地权利以及发展项目和商业运作对人权、自然资源、健康和环境的影响的认识至关重要。⁴⁶

D. 处理住房、土地和财产问题以及境内流离失所问题：挑战和机遇

43. 需要强有力的保有权和城市治理制度，以防止或减轻流离失所的影响。这些制度的弱点加剧了高、中、低收入国家边缘化社区流离失所的风险和影响。由于流离失所、冲突和灾害往往伴随着文件和所有权记录的破坏、损坏和丢失，所以即使这些制度确实存在，它们的运作也可能进一步受到影响。

44. 因此，基于尊重人权规范的住房、土地和财产措施应全面考虑到人道主义、发展和建设和平对策。虽然在冲突或灾害突然剥夺境内流离失所者的基本住所、食物和水并加剧争端时，一些住房、土地和财产问题需要紧急应对，但改善获得土地和适当抗灾住房的保障需要长期努力，以加强可持续土地和城市治理的法律、政策和机构。这种框架和配套系统有助于减少与住房、土地和财产相关的流离失所风险，并改善对流离失所的应对措施。改善或保证保有权保障和适当住房

⁴² 《联合国土著人民权利宣言》，第10和第32条。

⁴³ 1997年《土著人民权利法》。

⁴⁴ A/HRC/32/35/Add.3, 第76段。

⁴⁵ 人权理事会第40/11号决议；A/HRC/39/17。

⁴⁶ 同上。

的努力必须是处理流离失所者具体需求的核心，同时应确保他们被纳入结构发展努力并从中受益，以加强土地和城市治理制度，改善法治和诉诸司法的机会。

45. 境内流离失所者和面临流离失所风险的人参与影响其土地和住房权利的决定和方案的设计、规划和执行，应成为各国政府、地方当局以及人道主义和发展行为体的应对措施的核心，以确保他们的期望得到考虑，应对措施得到改善，更有可能实现持久解决。⁴⁷

加强保有权保障

46. 改善保有权保障有助于防止住房、土地和财产纠纷，减少流离失所和实现持久解决。强迫迁离往往会导致初次或再次流离失所、贫困和在新地点的生活条件恶化。国家对防止强迫迁离和提供补救负有主要责任。在某些发展项目中有正当公共利益的情况下，为了在冲突后广泛的二次占领后保护财产权的情况下，或者在预防措施不足以降低风险时，通过从危险地区疏散或搬迁来拯救生命等情况下，驱逐可能是必要的。即使在这些情况下，驱逐也应符合国内法以及国际人权法和标准，包括正当程序。⁴⁸

47. 无论潜在被迁离者持有何种保有权，受影响群体都应参与决定迁离、疏散和计划搬迁的替代办法。替代办法可以包括非正规住区的正规化和升级，以及改善获得服务的途径、住房条件和抗灾能力。使用迁离影响评估工具有助于了解迁离的人力和财务成本，并为应对措施提供信息。⁴⁹ 评估应考虑到对包括流离失所者、土著人民、妇女、儿童、残疾人、少数群体和老年人在内的特定群体的不同影响。

48. 如果迁离是不可避免的，受影响的群体应参与关于替代住房、地点和赔偿的决定，并获得正当程序权利，包括收到适当通知、提出上诉和寻求补救。重要的是，迁离不应导致无家可归。计划搬迁应包括一个全面的重新安置过程，以确保获得适当住房，特别是保有权保障、有特殊需要的人的无障碍环境、能够获得生计机会、服务以及社会和经济基础设施。⁵⁰ 应提供同等价值的替代土地。⁵¹

49. 作为国家保护其领土内的人免遭第三方的侵犯人权行为的义务的一部分，当局应制定法律和政策，限制开发项目、与商业有关的活动以及土地和房地产投机造成的迁离和流离失所风险。此类法律应确保得到土著人民的自由、事先和知情同意。《工商企业与人权指导原则》着重指出，国家有责任在公司法或管理土地或采矿特许权的法律方面提供一个有利于企业尊重人权的监管环境，企业有责任履行应尽职责，确保其活动不侵犯人权。

50. 防止驱逐也会保护健康。⁵² 在 COVID-19 大流行期间，待在家里和保持安全的身体距离成为限制疾病传播的两种主要方式。大流行病加剧了包括生活在不安

⁴⁷ A/72/202.

⁴⁸ A/HRC/4/18; 联合国人类住区规划署(人居署)和人权高专办，“强迫迁离”，概况介绍第 25/Rev.1 号，2014 年。

⁴⁹ 人居署和人权高专办，“失去家园：迁离影响评估”(内罗毕，人居署，2011 年)。

⁵⁰ A/75/207, 第 46 段。

⁵¹ A/HRC/4/18, 第 43 段。

⁵² 经济、社会及文化权利委员会，第 14 号一般性意见(2000 年)，第 16 段。

全和拥挤条件下、获得水和卫生设施有限的流离失所者在内的社会经济边缘化群体的脆弱性。此外，大流行病的经济影响使许多人因无法支付房租或偿还房贷而被强制迁离。采取的积极措施包括暂停迁离和断水断电。⁵³ 其他措施包括给予租户和小业主补贴、延期收取房贷和临时设定租金上限，以确保卫生危机不会变成住房危机。⁵⁴

51. 强迫迁离的目标往往是已经流离失所的人，他们因为没有其他选择而定居于别人的土地或房屋。虽然国家有责任保护财产权，但它们也需要保护境内流离失所者的适当住房权和生计权。为了避免流离失所者和收容社区之间在占用、资源和环境影响方面的纠纷，当局应咨询当地权利持有人的意见并对他们进行赔偿，例如通过租赁被占土地或将为流离失所者制定的服务或基础设施的利益扩大到邻近人口。

52. 由于土地权利不明确，当局和人道主义行为者经常面临的一个困难是如何确定向谁咨询和赔偿。考虑到这一点，为当局提供支助的人道主义行为体编制了针对具体国家的住房、土地和财产概况，⁵⁵ 阐述保有权的法律和实际方面。全球住房分组制定了住房和尽职调查准则，⁵⁶ 包括针对城市住区的具体准则，⁵⁷ 以确保建造住房或提供住房援助的人查明并尊重原有的土地权利。加强保有权保障的另一个良好做法是鼓励制定协议，确定租户和业主、住房援助受益人和住房所有者各自的作用和责任。针对与占用、租赁合同和继承程序有关的纠纷的法律援助和调解服务也有助于加强保有权保障，保护住房、土地和财产权利，并确定获得重建援助和补救的资格。

53. 记录住房、土地和财产权利是加强保有权保障、防止强迫流离失所和实现持久解决的关键。冲突和灾害使这项工作特别具有挑战性。在洪都拉斯，当局启动了一个登记和保护被遗弃财产的项目，以便利归还。⁵⁸ 土地登记册经常被损坏或丢失，住房、土地和财产文件也常常丢失。破坏的程度、流离失所的持续时间和实际边界标记的拆除使得难以确定合法、实际和其他形式的拥有证据。“足够保障”方法是一种良好做法，旨在尽可能实现受益人保有权和保护方面的法律确定性。它包括在正式文件有限的情况下，接受保有权的社会和非正式证据。它有助于防止境内流离失所者因基于保有权的歧视而被排除在住房援助之外。⁵⁹

⁵³ See www.newamerica.org/future-land-housing/reports/land-housing-and-covid-19/evictions-and-covid-19.

⁵⁴ A/75/148.

⁵⁵ 见 www.sheltercluster.org/resources/library/hlp-country-profiles。

⁵⁶ 见 www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/4.2_gsc_land_rights_and_shelter_the_due_diligence_standard.pdf。另见 Sphere Association, *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, 4th ed. (London, Shortrun Press, 2018), 特别是关于住房和住区的章节。

⁵⁷ Norwegian Refugee Council and others, *Security of Tenure in Urban Areas: Guidance Note for Humanitarian Practitioners* (London, International Institute for Environment and Development, 2017).

⁵⁸ Hannah Entwisle Chapisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020).

⁵⁹ Norwegian Refugee Council, *Securing Tenure in Shelter Operations* (2019), updated edition.

54. 在发展背景下用于帮助各国改善土地信息系统的土地工具已经适应灾后和冲突后局势，以记录住房、土地和财产权利。社会保有权域模型是一个促进性别平等的参与式土地信息和管理工具，用于记录正式和非正式的保有权，适用于农村和城市环境。基于冲突前或灾害前卫星图像的社区绘图用于将人与空间联系起来，以便在严重破坏的情况下识别先前存在的建筑物。通过模型软件上传的证明文件和图片可以补充个人保有权申报。回返者和流离失所者可以通过邻居和社区领袖认可的个人保有权申报，为绘图工作做出贡献。在这种方法的帮助下，伊拉克当局利用社区绘图加强了对雅兹迪人保有权的保护，发放了得到地方当局认可的占用证书。⁶⁰

降低风险，改善获得适当的抗灾住房的机会

55. 预防和减轻与灾害相关的流离失所风险的措施可以促进适当住房权。分析易受自然灾害影响的因素对于减少流离失所的风险至关重要。这些因素包括社会经济边缘化、个人脆弱性、住房和基础设施不足、易受灾害影响以及政策方面的因素，如治理不善、保有权无保障以及没有或不执行减少灾害风险政策。

56. 为了减少和防止与灾害相关的流离失所风险及其对人权的影响，各国应制定和实施适当的法律和政策，例如关于减少灾害风险、人员流动、环境保护和可持续发展的法律和政策，包括在城市规划和住房、土地和财产问题方面。⁶¹ 瓦努阿图气候变化和灾害所致流离失所问题国家政策是综合政策的一个例子，该政策将上述所有要素与人权、发展和人道主义组成部分相结合。⁶² 保护牧民的保有权的法律保护生计，减少与农民的纠纷和非自愿流离失所的风险。良好做法包括建立迁徙走廊和指定可优先利用自然资源的“栖息地”，从而保护进入公共土地的机会并承认牧民的流动模式。⁶³

57. 降低脆弱性的一个方法是开发工具，评估风险因素并相应地制定对策。在乌干达，当局进行了这种危险风险评估，建立了一个数据库，记录包括生活在滑坡易发地区的人的信息，并制定了一项自愿搬迁到更安全地区的十年方案，设想向危险地区的居民提供土地、住房、基础设施和创收活动。⁶⁴ 勘查危险地区的住房、土地和财产权利是一项保护这些权利并减少被迫流离失所风险的准备措施。

58. 提高人口应对干旱、寒冷或洪水等压力因素的能力的措施可以让人们留在原地，维持生计。侧重适应、复原力和资源可持续利用的气候智能型农业项目等发展项目为萨赫勒地区的牧民更可持续地管理其牧场提供了支助，限制土地退化并改善牲畜健康。⁶⁵

⁶⁰ See <https://reliefweb.int/report/iraq/ensure-tenure-security-iraqi-yazidi-people-un-habitat-handed-over-occupancy-certificates>.

⁶¹ A/75/207, 第 41 段。

⁶² See also www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/recognising-refugees/GP20.pdf.

⁶³ World Bank Group, “Guidance note on land and conflict”.

⁶⁴ See www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Comparative-Experiences-on-Preventing-Addressing-and-Resolving-Internal-displacement-ENG.pdf.

⁶⁵ See www.worldbank.org/en/topic/climate-smart-agriculture.

59. 避免或减轻灾害风险的其他准备和应急措施包括确定安全的疏散点，向人们通报灾害风险以及如何保护自己。建立气候土地银行是一项创新的备灾措施，国家通过该银行购买或预定土地，用于安置因气候变化而流离失所的人。⁶⁶ 通过改造住房和保护性基础设施⁶⁷ 来减少易受灾害地区人口面临的风险应始终优先于搬迁，因为这使人们能够保持其文化、社会和经济习惯。计划搬迁只能作为最后手段，在风险无法充分降低或由于土地消失而无法返回时使用。⁶⁸ 参与搬迁工作的国家和国际行为者应履行应尽职责，确保非建筑区等减少灾害风险措施不被歧视性地用于禁止重建或回返。⁶⁹

60. 境内流离失所者、面临流离失所风险和接收社区应参与影响他们的方案的规划和设计。⁷⁰ 应采取外联和包容措施，确保包括老年人、妇女、儿童和残疾人在内的有特殊需求的群体参与设计适应其特殊需求的疏散、搬迁、住房和生计措施并从中受益。⁷¹

61. 住房解决办法应多样化，以应对各种需求。解决办法可以变化和发展。它们可以是营地或收容中心的基本住房援助，也可以是租金现金补贴和住房修复。在乌克兰，政府的境内流离失所者住房方案和马里乌波尔市的地方举措为流离失所者提供了一系列住房选择，包括临时或永久住房和免费租赁或先租后买住房。这些方案面向最弱势群体、老年人、年轻家庭和中等收入家庭。此外，境内流离失所者被列为有资格获得社会住房的一个类别。⁷²

62. 从临时住所过渡到适当住房是实现持久解决的关键。无论境内流离失所者选择搬迁、就地定居还是回返，他们都有权获得安全和有保障的住房、生计和服务。长期流离失所现象十分普遍，这突出表明有必要及早规划，以避免潜在的长期流离失所。这需要对住区实施城市规划，使住区能够获得服务，并酌情规划可能的扩展。确定安全、合适和无争议的土地是一个挑战。长期住房规划需要社区参与，以支持住房和住区的设计，并确保它们符合人们的需求和愿望。如果没有这种参与，新建的住区就有可能无人居住，人们会回到风险易发区或非正规住区。同样，在没有流离失所者的适当参与或不具备适当条件的情况下，关闭营地和住区并将流离失所者转移到其原籍地或其他目的地，很可能导致二次流离失所和更高的保护风险。

⁶⁶ Asian Development Bank, *Financing Affordable Housing in Yangon* (Manila, 2019), pp. 62-63.

⁶⁷ Christel Rose and Florentina Debling, *Words into Action: Developing National Disaster Risk Reduction Strategies* (Geneva, United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2019), p. 11.

⁶⁸ Georgetown University, International Organization for Migration and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *A Toolbox: Planning Relocations To Protect People from Disasters and Environmental Change* (2017).

⁶⁹ Walter Kälin, *Internal Displacement in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change*.

⁷⁰ 红十字会与红新月会国际联合会，《安全住房意识的参与式方法》(2011年，日内瓦)。

⁷¹ 机构间常设委员会，《机构间常设委员会自然灾害情况下人员保护业务准则(布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所问题项目组，2011年)。

⁷² Hannah Entwisle Chapuisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020), p. 195.

63. 大多数流离失所发生在快速城市化背景下努力向城市贫民提供住房和服务的国家。在某些情况下，境内流离失所者的涌入加剧了住房和服务的压力。由于缺乏负担得起的替代办法，最弱势的流离失所者往往定居在非正规住区，这加剧了空间隔离。非正规住区是城市治理薄弱的表现，往往在住房不稳定、缺乏基础设施和易受危害的贫穷、拥挤的城市地区累积流离失所的风险因素、风险以及脆弱性。⁷³

64. 今后大多数与灾害相关的流离失所预计将发生在沿海或沿河城市。⁷⁴ 在高风险地区，解决流离失所者的住房需求需要制定政策和方案，确保通过适当的土地使用和城市规划，将减少灾害风险和管理措施纳入住房和基础设施的重建。虽然确定风险地区和实施城市规划的努力可以减少风险和正规住区的扩大，但如果不向城市贫民提供负担得起的适当住房选择，这些努力就不太可能成功。因此，住房政策应确保他们能够获得抗灾住房。

65. 在紧急情况下重建的一个挑战是如何满足向流离失所者提供住房解决办法的迫切需要，以及为从灾害或冲突中恢复、城市治理能力有限的城市制定深思熟虑的城市计划所需的时间。良好做法包括将现场过渡住房援助与基于更好的重建方法升级住房的可能性相结合的项目，这种重建方法应加强对未来灾害的抵御能力。在海地，Katyè 项目采用了参与性社区测绘和规划方法，以确定房屋和风险地区的位置，并商定减少灾害风险的措施以及改造社区以改善生活条件和住房抗灾能力的办法。⁷⁵ 多部门、以地区为基础的参与式方法加强了社会凝聚力，促成了符合居民需求和权利的住区。

66. 处理境内流离失所者的具体需求具有挑战性，因为这些需求往往与生活条件相似的其他城市贫民的需求相重合。对流离失所者和收容社区人口的状况进行对比的城市概况调查工作有助于提供数据，以此作为适当应对措施的基础。在索马里收集的数据查明了流离失所者与其他城市贫民有特殊或类似需求的地区，并显示一半的流离失所者希望就地定居。虽然当局以前的努力侧重城市境内流离失所者的回返方案，但概况调查的结果说服当局考虑促进就地定居。概况分析工作为制定持久解决战略提供了帮助，对境内流离失所者的援助得到了促进融入的长期城市发展办法的补充。⁷⁶

67. 流离失所者向城市地区的迁移扩大了全球城市化运动，而且不太可能逆转，特别是在流离失所变为长期流离失所的情况下。因此，城市环境中的持久解决办法要求将境内流离失所者纳入城市规划和住房政策，索马里和哥伦比亚的一些良好做法就说明了这一点。⁷⁷ 这种背景突出了人道主义发展纽带的至关重要性，并显著表明，发展行为体的技术专长可以支持可持续城市规划，将境内流离失所

⁷³ Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement 2019*, p. 83.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 84.

⁷⁵ Huma Gupta, *Home Sweet Home: Housing Practices and Tools that Support Durable Solutions for Urban IDPs* (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2015).

⁷⁶ Hannah Entwisle Chapisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020), p. 160.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 171; Huma Gupta, *Home Sweet Home*, p. 47.

者的需求纳入城市更广泛的空间发展需求。⁷⁸ 这有助于持久解决办法以及在实现关于建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区的可持续发展目标 11 方面取得进展。

处理住房、土地和财产纠纷

68. 在冲突后流离失所情况下以及在发展和与灾害相关的流离失所环境中，往往会出现住房、土地和财产纠纷，在这些情况下，土地和城市治理不善会导致住房、土地和财产权利遭到侵犯。处理和防止这种侵权行为需要结合处理与流离失所有关的侵权行为的短期措施以及长期的结构和体制改革，以加强司法、土地和城市管理部门的善治。

69. 冲突引起的流离失所导致许多侵犯住房、土地和财产权利的行为，这往往是基于某些群体的宗教、族裔、社会或政治关系而迫使他们流离失所并阻止他们回返的歧视性战略的一部分。冲突后通过归还和赔偿方案为这种侵权行为提供赔偿的努力通常面临强大的政治阻力。将住房、土地和财产规定系统地纳入和平协定和过渡期正义进程，对于将该问题列入议程和监测执行情况至关重要。联合国机构在支持和监测和平努力方面具有重要作用，并确保在其整个维持和平、人权和发展活动中考虑到住房、土地和财产问题。⁷⁹

70. 和平协定应全面涵盖住房、土地和财产问题。它们应处理冲突期间犯下的侵权行为，并酌情处理冲突前的申诉以及导致冲突的结构性和不平等。⁸⁰ 例如，哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量—人民军(哥人民军)达成的和平协定⁸¹结合了恢复性办法和变革性办法，前者为遭到剥夺提供补救，后者的形式为全面农村土地改革政策。

71. 和平协定中关于住房、土地和财产规定的良好做法包括：返回家园的权利、获得归还和赔偿的权利、就住房、土地和财产问题建立争端解决机制和/或过渡期正义机制的义务、⁸² 废除歧视性的住房、土地和财产立法、改革土地治理结构以及承认妇女、儿童、土著人民、牧民以及传统和非正式土地权利持有者等特定群体的住房、土地和财产权利。

72. 建议在冲突后环境中建立专门的住房、土地和财产争端解决机制，因为大量索赔可能会堵塞行政和司法系统。为过去侵犯住房、土地和财产权利的行为提供补救是实现持久解决、建设和平、发展和恢复法治的关键。大规模索赔程序的争端解决机制的经验表明，结果参差不齐。虽然存在关于如何设计基于人权的归还和赔偿程序的指导，⁸³ 但依然存在重要挑战。在确保这一进程的包容性、承认

⁷⁸ 见 www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/published_iied_jips_unh_submission.pdf。

⁷⁹ 国际移民组织，“指导说明：将住房、土地和财产问题纳入重要的人道主义、过渡和发展规划进程”，2018年；秘书长的指导说明，“联合国与土地和冲突”。

⁸⁰ 《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》，原则 22.4。

⁸¹ 结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议(S/2017/272, 附件二)。

⁸² A/73/173。

⁸³ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers* (2008); 粮农组织和其他机构, 《难民和流离失所者住房和财产归还手册: 实施皮涅罗原则》(2007年)。

广泛的住房、土地和财产权利以及处理这一进程的复杂性和时间长度方面存在微妙的平衡，这些因素有可能拖延持久解决办法的实现。在大多数情况下，应向索赔者提供归还和赔偿，索赔者应选择最符合其需要和愿望的解决办法。

73. 在长期和反复流离失所的情况下，以及在几波剥夺导致重叠索赔和众多善意购买者的情况下，存在实际困难。在这种情况下，严格注重归还作为首选补救办法，可能会导致侵犯适当住房权或违反不干涉居住者住宅的规定的行为。欧洲人权法院已经认识到这一困境，并在从塞浦路斯北部流离失所的希腊族塞浦路斯人的情况下，同意以赔偿替代归还是一种有效的补救措施。法院认为，在 35 年的流离失所之后，一刀切的归还政策可能会对这些财产的占有者造成“不相称的新错误”。⁸⁴ 在另一个长期剥夺的情况下，南非的归还进程提供了在归还与最早从 1913 年开始赔偿之间进行选择的可能性，并为早期剥夺的情况制定了土地再分配计划。⁸⁵

74. 另一个典型的挑战是缺乏证明财产的正式证据，要么是因为正式记录不完整或损坏，要么是因为被剥夺的财产是根据非正式或习惯安排持有的。为克服这一困难，可以接受替代形式的居住证据，如公用事业账单、证人证词、由实地事实证实的对财产的深入了解，或越来越多的数字线索，用于归还目的。

75. 面对归还过程的复杂性和时间长度以及所需的机构能力，地方和传统的争端解决机制可以成为处理住房、土地和财产争端的替代办法。它们通常受益于社会合法性，大多数人可以利用和负担得起，并确保社区的社会凝聚力。然而，一个重要的局限性是，它们可能导致各方之间的权力不对称或者针对妇女和女童、少数群体或外部人员的歧视长期存在。为了消除这一缺陷，可以将习惯司法视为一审机制，或建立混合争端机制，将官员与习惯领袖联系起来，并确保作出的裁决尊重国内法和国际标准。向索赔人提供法律援助和对传统争端解决行为者提供调解和仲裁技术培训的举措有助于改善裁决结果。

76. 信息和通信技术的使用可以作出重大贡献，使流离失所者能够参与保护和记录侵犯其住房、土地和财产权利的行为。信通技术还被用于哥伦比亚过渡期正义进程，以鼓励民众参与记录侵犯人权行为和索赔，特别是在住房、土地和财产方面。⁸⁶ 有希望的举措建议借鉴哥伦比亚的经验，使流离失所者能够在冲突期间将信息上传到移动应用程序，以记录他们的住房、土地和财产主张。该应用程序就可以使用的替代证据提供建议。这一参与式存档进程使流离失所者能够在其归还主张中发挥积极作用。⁸⁷

⁸⁴ Demopoulos 等人诉土耳其，判决，2010 年 3 月 1 日。

⁸⁵ Rhodri C. Williams, “The contemporary right to property restitution in the context of transitional justice”, International Center for Transitional Justice, Occasional Paper (May 2007). See also www.gov.za/issues/land-reform#.

⁸⁶ Jean-Marie Chenou, Lina P. Chaparro-Martínez and Ana María Mora Rubio, “Broadening conceptualizations of transitional justice through using technology: ICTs in the context of *Justicia y Paz* in Colombia”, *International Journal of Transitional Justice*, vol. 13, No. 1 (March 2019).

⁸⁷ John Unruh, Emily Frank and Matthew Pritchard, “A digital advance for housing, land and property restitution in war-affected States: leveraging smart migration”, *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 6, No. 1 (October 2017).

77. 从针对侵犯住房、土地和财产权利行为寻求归还的大规模索赔的经验中得到的一个重要教训是，这种机制的设计既是一个人权和技术问题，也是一个政治问题。实际问题、资金问题和有限的机构能力可能会缩小归还和赔偿机制的范围。采取综合办法解决住房、土地和财产问题，有可能找到超越归还和赔偿的解决办法。过渡期正义程序开展工作，通过参与式进程达成对过去侵权行为共同理解，提供了对损害的道德承认，可以作为一种补充形式的赔偿。⁸⁸ 肯尼亚、⁸⁹ 菲律宾⁹⁰ 和南非⁹¹ 的过渡期进程承认土地问题申诉在冲突中的作用，并认识到需要承认在这方面对特定群体所做的非法行为。

78. 其他解决办法包括为租户和二级居住者提供重建援助或替代住房解决办法。土地分配可以满足无地者的需要，他们需要土地来维持生计，归还对他们来说几乎没有任何好处。建立可靠和包容性的土地管理系统也有助于预防和处理住房、土地和财产纠纷。这些措施要求发展行为体提供技术专门知识，帮助各国提高其土地和城市管理系统的效率。世界银行为应对基于正式的所有权制度的局限性而开发的适合目的的土地管理方法⁹² 为在土地登记不准确或缺失(在流离失所情况下经常发生)的情况下记录所有类型的保有权提供了负担得起、可持续和参与式的解决办法。

四. 结论和建议

79. 处理境内流离失所背景下的住房、土地和财产问题需要在各干预部门、人道主义发展和平纽带以及减少灾害风险/适应气候变化纽带中采取综合办法。国家行动往往需要通过采取法律和政策，将预防、保护、恢复和变革措施结合起来，在流离失所之前和流离失所期间加强合法的土地和住房权利，并支持持久解决办法。具体支持境内流离失所者住房、土地和财产权利的措施应辅之以将境内流离失所者纳入更广泛的土地和住房计划的措施。必须考虑到住房、土地和财产措施对人权的影响，并使受影响人口参与查明问题和设计解决方案，特别是在设想采用符合目的的土地和城市管理系统时。

80. 特别报告员呼吁所有利益攸关方：

(a) 通过与包括境内流离失所者和受影响社区在内的各利益攸关方建立伙伴关系，以多层次方式处理住房、土地和财产问题，并在国家和地方当局、人道主义和发展行为体之间，特别是与土地管理和城市规划专家，协调和分享各自的专门知识，以设计有利于境内流离失所者和其他人的连贯和可持续的方案；

⁸⁸ A/73/173.

⁸⁹ Final report of the Truth, Justice and Reconciliation Commission of Kenya (<https://digitalcommons.law.seattleu.edu/tjrc-core/5/>).

⁹⁰ Philippines Transitional Justice and Reconciliation Commission, *Land Report: Dealing with the Past and Land Dispossession in the Bangsamoro* (Cotabato City and Manila, 2017).

⁹¹ South Africa, Restitution of Lands Act (1994).

⁹² World Bank and International Federation of Surveyors, "Fit-for-purpose land administration".

(b) 提高对住房、土地和财产权利的认识，向流离失所者和面临境内流离失所风险的人提供法律援助，帮助他们获得提出住房、土地和财产索赔以及继承、归还和赔偿申诉所需的民事文件，并鼓励签署租赁协议以保护保有权利；

(c) 作为支持保有权利、住所和住房活动的一部分，确保查明和处理阻碍妇女享有住房、土地和财产权利的具体法律和社会因素。

81. 特别报告员呼吁各国及和平谈判人员有系统地将住房、土地和财产问题纳入所有冲突后谈判及和平协定。

82. 特别报告员呼吁各国：

(a) 通过适当的法律和政策，确保承认和保护对土地和自然资源的合法权利，包括集体、习惯和非正式的土地权利，以防止和处理住房、土地和财产纠纷，考虑采取基于社区的办法，如符合目的的土地管理工具；

(b) 确保关于境内流离失所的法律、政策和方案涉及住房、土地和财产权利；

(c) 确保与城市和土地管理、减少灾害风险、适应气候变化、商业活动、发展和保护有关的法律、政策和方案尊重住房、土地和财产权利，不会导致流离失所或阻碍持久解决；

(d) 保护妇女的住房、土地和财产权利，不论其年龄、婚姻、公民或社会地位如何，也不论妇女与男性家庭或社区成员的关系如何；

(e) 在获得服务、获得强迫搬迁、征用或搬迁的补救措施以及获得国家和市政住房计划和援助的资格方面，不得基于保有权利歧视流离失所者；

(f) 优先考虑非正规住区和保护性基础设施的升级和改造，而不是搬迁；

(g) 确保与境内流离失所者协商、向他们通报信息并得到他们的参与对于设计、批准和执行影响他们住房、土地和财产权利的决定至关重要；

(h) 在侵犯住房、土地和财产非常普遍的情况下，建立公平有效的争端解决机制，根据难民和流离失所者住房和财产归还原则处理归还和赔偿要求，允许索赔者在归还和赔偿之间做出选择，并在土地登记不准确和大多数土地没有记录的情况下接受替代证据；

(i) 将传统机制视为一种选择，但这种选择应不妨碍索赔者利用专门的住房、土地和财产争端解决机制；

(j) 支持一系列赔偿方案，并铭记，利用参与式进程解决历史或近期住房、土地和财产问题的过渡期正义进程可以从道义上承认过去的侵权行为，从而促进和解，在归还不可能实现时提供替代形式的赔偿；

(k) 加强争端解决机制，进行结构性改革，消除境内流离失所问题的根源，防止其再次发生。处理农村和城市地区长期存在的冲突/灾害前/后保有权利无保障、获得土地和住房方面的不平等和歧视问题，这有助于预防冲突；这可能需要采取措施，处理极端环境退化对土地的影响，改革土地分配、土地和城市治理，建立确保加强问责制的司法制度，实施促进公平发展和重新融入的政策；

(l) 将境内流离失所者纳入社会住房政策，并开发各种住房选择，包括租赁住房。

83. 特别报告员呼吁国家人权机构将住房、土地和财产纳入人权监测、预警系统、数据收集、法律援助和申诉处理，并就防止和处理侵犯住房、土地和财产权利行为的措施向各国提供咨询意见。⁹³

84. 特别报告员呼吁人道主义、发展与和平行为体将住房、土地和财产纳入与境内流离失所问题有关的评估、方案、宣传倡议及和平协定条款的主流。这需要在参与之前对规范住房、土地和财产问题的法律和习惯框架进行系统分析，并将关于冲突敏感性和保有权保障的尽职调查措施纳入项目设计和实施，包括在住房援助方面。

85. 特别报告员呼吁发展机构和国际金融机构：

(a) 确保项目不损害保有权保障和适当住房权，并通过工具的使用为各国改善土地和城市治理提供支助；

(b) 探索根据流离失所背景调整发展工具的可能性，通过包括境内流离失所者和面临流离失所风险的人在内的参与式方法，改进不同保有权形式的登记；

(c) 探索和记录智能手机、社交媒体、在线工具和地理空间信息系统等技术的利用在多大程度上能够使境内流离失所者获得关于其住房、土地和财产权利的信息，报告侵犯住房、土地和财产的行为，并记录其住房、土地和财产索赔，以便为冲突后归还和过渡期正义进程做好准备和提供信息。

86. 特别报告员呼吁捐助方：

(a) 要求项目采用“足够保障”方法；

(b) 在危机开始时，通过多年期和多部门项目，支持为住房、土地和财产活动提供资金，这些项目应整合了一系列行动，包括满足境内流离失所者具体需要的短期住房、土地和财产措施，以及通过将境内流离失所者纳入与城市地区和土地有关的更广泛规划进程，改善他们获得有保障的保有权和适当住房的补充性长期措施。

87. 特别报告员呼吁企业履行应尽职责，确保其活动不会对住房、土地和财产权利产生不利影响，也不会造成导致流离失所或阻碍回返的环境退化。此外，企业应补救对人权的任何不利影响。

⁹³ A/HRC/41/40; A/75/207.