



第六十六届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

适足住房权利

秘书长的说明

秘书长谨向大会转呈适足生活水准权所含适足住房问题和在这方面不受歧视权问题特别报告员拉克尔·罗尔尼克女士根据人权理事会第15/8号决议第2(h)段提交的报告。

* A/66/150。



适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员的报告

摘要

本报告着重论述在灾后环境下实现适足住房权。本报告评价人权标准和准则，这些标准和准则与一种以适足住房权为根据的救灾方法有关；并讨论现有的某些局限因素。本报告详细阐述在救灾活动中保障和实现适足住房权的关键挑战：不关注或者歧视脆弱和弱势群体；过分强调个人财产权，以及与在财产归还和恢复计划中平等地承认和解决错综复杂的土地权形式有关的困难；将灾后重建主要作为让少数人受益的商业或者开发计划的风险；以及现有重建和恢复框架的局限之处。本报告最后扼要介绍了一种救灾方法的基本情况，这种方法有针对性地全面纳入了适足住房权。

目录

	页次
一、 导言	4
二、 对应对自然灾害的法律和政策框架的评估	4
三、 歧视和脆弱性：灾害的影响及救灾措施中的复合因素.....	6
A. 受灾害影响最严重的弱势群体.....	7
B. 灾害所暴露出来的忽视和歧视现象.....	8
C. 忽视或者歧视最脆弱群体的恢复对策.....	8
四、 一视同仁地承认和保护各种形式的土地权，从归还到持久解决方案.....	10
A. 全面看待住房和财产归还问题.....	11
B. 为实施持久解决方案而承认实际存在的土地权利.....	13
五、 灾害成为机会——谁的机会？	15
A. 从沿海地带和城市重新开发到重建工作外包.....	15
B. 尽职尽责地保障适足住房权.....	17
六、 恢复与持久解决方案：解决适足住房权的方方面面	18
A. 对住房和财产的不当关注	18
B. 解决救济和恢复努力中更广泛的问题.....	19
C. 应急阶段与长期恢复之间缺乏联系.....	20
七、 结论.....	21
八、 建议.....	21
A. 一般框架：以适足住房权为根据的救灾工作.....	22
B. 后续行动建议.....	24

一、导言

1. 本报告着重论述在灾后环境下实现适足住房权。应当结合提交给人权理事会的报告(A/HRC/16/42)阅读本报告,其中,特别报告员探讨了冲突后环境与灾后环境共同面临的问题。

2. 尽管冲突后环境与灾后环境存在许多共同之处,但是灾后环境面临着某些挑战,需要采取不同的对策。考虑到世界范围内灾害的发生越来越普遍,产生了前所未有的破坏性后果,¹ 这种趋势有可能随着气候变化、快速城市化和人口增长而持续下去,与冲突后环境相比,能够解决灾后适足住房权问题的经验和准则相对较少,因此特别报告员决定关注灾害问题。² 特别报告员还借机对海地进行了视察(2011年6月8日至11日),以评价2010年1月地震之后的重建和救济工作,这次视察活动极大地充实了她对本报告的见解,突出了关注灾害问题的必要性。³

3. 在适足住房权方面进行灾后重建和恢复工作,这种方法具有重大意义。特别报告员担心,到目前为止,除了若干明显的例外情况,救灾和恢复工作仍然以狭隘的眼光看待适足住房权的内容,在某些情况下导致这项权利受到侵犯。本报告的第一部分评估相关的准则。第二至五部分详细阐述重大挑战。本报告最后扼要介绍了一种救灾方法的基本情况,这种方法有针对性地全面纳入了适足住房权,本报告还提出了采取后续措施的建议。

二、对应对自然灾害的法律和政策框架的评估

4. 尽管存在一些确保灾后环境下适足住房权的标准和准则,但是对这些标准和准则的理解和运用往往是不全面的。⁴ 就像下文将要讨论的那样,还有其他更具体的限制因素。

5. 《经济、社会、文化权利国际公约》(第11条)极其明确地确认适足住房权。经济、社会和文化权利委员会强调对这项权利作广义解释的重要性,确定了各国必须逐步实现适足住房权的七个方面:保有权保障;服务、物资、设施和基础设施

¹ 国际灾害数据库, <http://www.emdat.be>。

² 当灾后环境缺乏有案可查的事例,而冲突后环境的某些事例又与灾后环境有关而且适合灾后环境时,本报告仍将借鉴冲突后环境下的事例。

³ 特别报告员谨向为她的视察活动提供便利的联合国海地稳定特派团、人权事务高级专员办事处和联合国人居署重申谢意。

⁴ 与灾后相比,在冲突和冲突后环境下的人权挑战受到更多关注,相关准则也得到进一步阐述。除了本报告讨论的准则以外,冲突后应对措施还要受到国际人道主义法、难民法以及与救济和赔偿有关的准则指引。

施的提供；价格适中；适宜居住；进出方便；地点以及适当的文化环境。⁵ 这七个方面以及源于适足住房权的应对驱逐和重新安置问题的保障措施⁶ 与救灾存在联系，也是参与、不歧视和平等的人权原则的体现。⁷

6. 但是，应对灾情的现有指导原则对适足住房权不够重视。提到适足住房权的时候，这项权利局限于提供庇护所、住房或者提供保护的需要。⁸ 更加全面地探讨适足住房权问题的努力为数不多，这些努力停留在各个组织的指导意见层面，没有采用普遍适用的权威政策形式。⁹ 联合国人权机制——除了若干明显的例外情形——同样没有着手解决灾情的特殊问题及其对享受适足住房权或者其他人权的影响，仍然是笼统的机制。¹⁰

7. 大多数从人权角度着眼处理灾害问题的措施反而关注特定群体，尤其是国内流离失所者和难民。《国内流离失所问题指导原则》在这方面非常重要，已被公认为是在冲突后和灾后环境下保护国内流离失所者的一个重要国际框架。¹¹ 尽管起初注意力集中于保护冲突和冲突后局面下国内流离失所者，近些年来也制定了应对自然灾害的政策和行动准则，其适用范围扩大到所有遭受灾害影响的人，包括但不限于国内流离失所者。在这方面，《机构间常设委员会关于在发生自然灾害时保护人员的行动准则》（《机构间常委会准则》）是一份重要文件。¹² 这些准则和上述指导原则承认由于冲突或者灾害而流离失所者有权享受持久解决方法，即返回他们的家园或常住地（而且，作为持久回归的关键条件，应当向流离失所者归还住房或者土地）、异地安置或者融入当地社会。¹³

8. 《2005 年归还难民和流离失所者住房和财产原则》¹⁴（《皮涅罗原则》）进一步承认难民和流离失所者可享有单独的“得到复原的权利”（涵盖住房、土地

⁵ 见经济、社会和文化权利委员会，第 4 号一般性意见：适足住房权。

⁶ 见经济、社会和文化权利委员会，第 7 号一般性意见：强行驱逐；另见《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》（A/HRC/4/18，附件 1）。

⁷ 在提交人权理事会的上一份报告中对参与问题进行了讨论。本报告第三部分讨论不歧视问题。

⁸ 例如，在《机构间常设委员会关于在发生自然灾害时保护人员的行动准则》中，第 C.2.1 节提及适足住房权，但是其他可能相关的条款却没有提到这项权利。

⁹ 见 Erica Harper,《适用于自然灾害的国际法和准则》（罗马，国际发展法组织，2009 年）。

¹⁰ 负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表属于例外情形。见联合国条约机构和特别程序所作的评论意见，《世界人权索引》，<http://www.universalhumanrightsindex.org/en/index.html>。

¹¹ 《指导原则法律数据库》证明它们得到广泛认可。见 <http://www.idpguidingprinciples.org/>。

¹² 最初于 2006 年发布，修订本于 2011 年公布。

¹³ 《国内流离失所问题指导原则》，第 28 项原则；机构间常设委员会准则，D.2.2，D.2.3。

¹⁴ 促进和保护人权小组委员会，第 2005/21 号决议。

及/或其他财产)。¹⁵ 一个重要的问题是《皮涅罗原则》是否适用于灾后情形。这个问题的意图似乎是《皮涅罗原则》应当适用，而第 1.2 项原则所蕴含的中心思想是不论由于何种原因而流离失所，流离失所者的处境是类似的，他们有权返回常驻地，因而有权得到复原。有人以此为根据将《皮涅罗原则》解释为适用于所有自然灾害情形。¹⁶ 但是，其他人指出《皮涅罗原则》明确限于“肆意或非法剥夺”流离失所者从前的家园、土地或者常驻地。¹⁷

9. 这并不意味着《皮涅罗原则》与自然灾害情形无关。首先，灾害发生后，实际出现肆意或非法剥夺或毁坏住房或者土地的事件时，包括可以说是剥夺流离失所者享有返回家园的权利(见下文第四部分)，以及发生国家在防灾、减灾或者预警系统方面无故有过失的事件时，《皮涅罗原则》是完全适用的。¹⁸ 第二，《皮涅罗原则》指明了与流离失所者和难民返回家园的权利有关的现有准则，就如何最好地处理与住房、土地和财产归还有关的技术和法律问题提供了相关指导意见，这些指导意见在此后的政策和实践中均有不同程度的体现。

10. 因此，充分考虑适足住房权的救灾方法将会综合上述各种准则和原则，适足住房权的各种要素成为这种方法的核心。本报告最后一节建议将上述准则纳入一个统一的概念性行动框架之内。

三、歧视和脆弱性：灾害的影响及救灾措施中的复合因素

11. 人们普遍认为，脆弱性是减少和管理灾害风险的一个重要因素。¹⁹ 最脆弱的群体，如贫困群体或者土地权没有保障的群体，更有可能居住在容易发生灾害的地方；倘若发生灾害，他们还面临着流离失所和丧失生计的更大危险；要从灾害的影响下恢复原状，他们将会遭遇更大的困难。

¹⁵ 第 2.2 项原则。另见关于根据国际法是否存在某种独立的财产归还权利的似乎尚无定论的辩论：Malcolm Langford 和 Khvlekan Moyo，“权利、救济还是夸夸其谈？国际法上的土地归还问题”，《北欧人权杂志》第 28 卷，第 2 号(2010 年)。但就本报告而言，特别报告员确信财产归还权是获得救济和赔偿的权利，以及难民和流离失所者返回出生地和常住地的权利的必要部分。

¹⁶ Harper，《国际法》，第 4 章(见上文脚注 9)。

¹⁷ 第 1 项原则。除其他外见 Charles Gould，“自然灾害发生后重建住宅的权利”，《哈佛人权杂志》，第 22 卷(2009 年)；Rebecca Barber，“自然灾害发生后保障住房权利：国际人权法准则”，《国际难民法杂志》第 20 卷，第 3 期(2008 年)。

¹⁸ 欧洲人权法院，“Budayeva 及其他人诉俄罗斯”，2008 年 9 月 29 日；巴基斯坦最高法院，“防洪委员会案”，2011 年 6 月 7 日，见 <http://www.supremecourt.gov.pk/web/page.asp?id=735>(访问时间为 2011 年 7 月 24 日)。

¹⁹ 见大会第 64/200 号决议。

12. 在许多时候，直接或间接的歧视现象加剧了脆弱性，从而影响到个人和群体免遭灾害影响和从灾害影响下恢复的能力。歧视现象与灾害和救灾的关系也许不是一目了然的。实际上，“自然灾害”这个用语可以被看作排除责任，这又意味着不可能存在歧视。然而，人们确信，对于自然危险造成的损失，其影响之大，分布之广，在很大程度上是人为的(见 A/60/227)。备灾、减灾和救灾全都受制于或者取决于国家的作为或者不作为，因此可能具有歧视性。

13. 平等和不歧视原则是国际人权法的坚定原则。对不歧视和平等的关注要求各国政府和援助组织格外关注灾害发生之前的脆弱性和不平等现象；在灾害发生之后，各国政府和援助组织应当着手解决各种不平等现象，保护最脆弱的群体。联合国条约机构已经指出，即便在严峻的资源匮乏时期——就像灾害发生以后往往出现的情形——各国仍然担负着保护社会脆弱成员的特定义务。²⁰ 各国还应当采取特别措施，以确保弱势群体能够充分和平等地享有人权。²¹ 在灾后情形下，这类措施可能转化成支助最脆弱群体回归家园或者为没有土地或者无家可归的家庭找到土地/住房的特殊援助。

A. 受灾害影响最严重的弱势群体

14. 2005 年，卡特里娜飓风袭击新奥尔良市，非裔美国人和穷人(这两类人的区别在很大程度上是模糊不清的²²)首当其冲，这是因为他们中的大多数人通常居住在这座城市地势低洼、更容易发生洪灾的区域。此外，都市地带的大量居民(他们普遍贫困)缺乏摆脱洪灾的办法。²³ 因此，卡特里娜飓风的特定影响和代价与先前存在的社会、经济和土地利用模式密不可分，与住房和城市规划政策有直接关系。

15. 在洪都拉斯，1998 年的米奇飓风发生之后，遭受风灾严重影响的群体包括贫困妇女、农民和土著群体，他们当中的许多人生活在土地权利没有保障和容易发生强风、洪水和滑坡的脆弱地区(见 A/HRC/16/42，第 32 段)。在哥伦比亚，从 2010 年持续到 2011 年的洪灾据说已经严重影响到由于冲突而流离失所的人，特

²⁰ 经济、社会和文化权利委员会，第 3 号一般性意见，缔约国义务的性质，《公约》第 2 条第(1)款。另见儿童权利委员会对于灾害问题的结论性意见，例如 CRC/C/MOZ/CO/2, CRC/C/PHL/CO/3-4。

²¹ 《消除一切形式种族歧视国际公约》，第 1 条第(4)款；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第 4 条。

²² 这座城市 84% 的贫困人口是非裔美国人。布鲁金斯学会，《风灾过后的新奥尔良：汲取以往的教训，未来的计划》(2005 年)，第 6 页。

²³ 同上，第 13 页。

别是土著人和非裔哥伦比亚人——他们往往居住在容易遭受武装团体暴力侵袭的偏远地带。²⁴

16. 2010 年的巴基斯坦洪灾发生后，贫穷和弱勢的群体由于没有资产或者福利保障，在这场灾害中首当其冲。那些由于洪水而流离失所并且丧失财产和生计的人大多是居住不固定/半永久性住房内的无地租户和劳工。²⁵

B. 灾害所暴露出来的忽视和歧视现象

17. 海地地震加剧和暴露了一个到目前为止相对不为人知的问题，那就是大多数太子港居民所居住的非正规房屋的状况很差。²⁶ 这些房屋与其他地方的许多其他房屋一样，都是自发修建的，从未得到当局的正式承认。这些房屋没有或者几乎没有基本的基础设施和服务。由于发生地震，许多居民迁入帐篷，他们这样做或者是由于他们居住的房屋或者社区已经被毁或者损坏，或者是为了能够得到食物或者医疗援助，参与“以现金支付工资”方案，节省房租(对于租户而言)或者有望得到住房。

18. 地震发生之后十六个月，仍有 634 000 人居住在 1 000 多项帐篷内。观察人士指出，与 2010 年相比，居住在帐篷内的人数下降更慢，这表明人们无法迁徙到其他地方或者人们已经决定不论在帐篷内生活的境况多么危险，这种生活仍然胜过在出生地的境况。²⁷ 海地地震因此突出了根深蒂固的歧视和忽视的情形。其他地方的灾害也产生了类似的影响。²⁸

C. 忽视或者歧视最脆弱群体的恢复对策

19. 恢复工作由于忽视或者直接歧视某些群体，可能使某些先前存在的脆弱和弱势形式长期存在下去，甚至加重这种形式。妇女常常遭遇这种情况。2004 年印度

²⁴ Elizabeth Ferris 和 Daniel Petz, 《朝不保夕的一年：对 2010 年自然灾害的回顾》(伦敦，布鲁金斯学会——伦敦政治经济学院, 2011 年), 第 19 页。特别报告员欢迎哥伦比亚政府提供信息，介绍该国为应对“拉尼娜”效应而采取的行动，例如设立“Fondo de Adaptación”，负责确定和管理旨在找到持久解决办法的项目，包括减灾和防灾策略。

²⁵ 巴基斯坦政府、亚洲开发银行、世界银行, 《2010 年巴基斯坦洪水：破坏和需求初步评估》第 68 页；乐施会, 《土地权与印度河洪水, 2010-2011 年：快速评估和政策审查》(牛津，大不列颠牛津救济会, 2011 年)。特别报告员承认巴基斯坦政府所面临的挑战的规模以及该国政府为处理救济和恢复工作所付出的种种努力，特别是一视同仁地向土地所有者和没有土地的人发放瓦坦卡，借以鼓励所有的难民返回家园。

²⁶ 据估计，在地震发生之前，80%的太子港居民生活在仅占城市面积 20%的非正规房屋中。

²⁷ 国际移民组织，流离失所现象追踪矩阵，2011 年 5 月。

²⁸ 见乐施会, 《土地权与印度河洪水》，第 3 页(见上文脚注 25)。

洋海啸发生之后，有报道称国际社会的应对措施在许多情况下巩固了“那些更富裕者和/或更加能言善辩者的地位……那些没有多少资产的人，尤其是妇女，反而被边缘化了。”²⁹ 比方说，救济工作和政策导致妇女无法获得生计援助，有时直接损害了妇女先前享有的权利，例如她们在母系社区内享有的获得住房或者土地的权利。³⁰ 妇女的土地权恰好又没有保障——她们通常处于这种境地，因为她们能否获得住房和土地常常取决于与男子的关系，或者由于她们作为家庭的唯一家长，面临着更大的困难，因此她们的处境格外脆弱。³¹

20. 根据救灾工作是解决经过正式登记的个别财产所有人的境遇，还是解决所有拥有其他类型土地权安排的人的境遇，救灾工作的差别似乎很大。已经指出，在大多数住房重建方案中，土地权文书和法定权利证明是成为方案受益人的先决条件，结果是最贫困和最脆弱的群体，包括在非正规房屋内居住，只有临时或者非正式土地权的人被排斥在外。³² 在一些国家，流离失所的租户和擅自占地者往往发现自己无缘享受旨在替换房主资产的永久住房计划。³³

21. 灾后需求评估中也发现了类似的局限之处。尽管可以讨论土地权和土地所有权的条件并且承认这些条件具有原则性的重要意义，但是在具体的政策、策略和各部门实际优先办理的事务中，这些条件并非总是得到落实。例如，国际金融机构和巴基斯坦政府在洪灾之后进行的灾后需求评估中，所提出的住房和重建战略没有谈及土地所有权或者土地权问题，只是关注住房重建的技术和费用。此外，其他部门优先制定的与土地有关的政策，例如农业政策，据称使土地所有者受惠。³⁴

²⁹ John Telford 和 John Cosgrover, 《关于国际社会应对印度洋海啸的联合评价——综合报告》(伦敦, 海啸评估联盟, 2006 年), 第 104 页。

³⁰ Michael Lyons 和 Thco Schilderman 等人, 《重建更美好家园: 以人为本的按比例住宅重建》, (伦敦, 务实行动, 2010 年), (关于斯里兰卡的社区); 援助行动组织, 《海啸应对措施: 人权评估》(2006 年), 第 43 至 47 页。

³¹ 在卡特里娜飓风发生之前, 大多数享受公共住房和房券补贴的家庭的户主是妇女。在飓风发生之后, 她们由于缺乏可以承受的住房/公共住房, 因此受灾尤其严重。见 Ferris 和 Pelz, (见上文脚注 24)。

³² 见《世界重建大会: 自然灾害发生后的恢复工作和减少风险: 会议记录》(日内瓦, 2011 年 5 月), 第 31 页。

³³ 见联合国海啸灾后恢复事务特使 William J. Clinton 的报告, 《重建更美好家园的重要提议》(2006 年); Hakan Arslan 和 Cassidy Johnson, “土耳其: 小规模行动者能够克服缺乏国家意志的困局吗?”, 摘自《重建更美好家园: 建设以人为本的住房》, Lyons 和 Schilderman 等人(见上文脚注 30)。

³⁴ 乐施会, 《土地权与印度河洪水》, 第 24 至 25 页(见上文脚注 25); 巴基斯坦政府等, 《2010 年巴基斯坦洪灾》, 关于住房、农业和金融部门的附件。(见上文脚注 25)。另见本报告第三部分关于土地权/土地评估的讨论。

22. 多种脆弱性和歧视因素往往交互作用,相互产生影响。在卡特里娜飓风之后,普遍发现美国联邦政府和州政府的救灾措施不能支助低收入租户(主要是非裔美国人),而且不能解决妨碍他们获得廉价住房的种种障碍。³⁵ 尽管制定了一项联邦住房券计划,但是实际上持有租金券的家庭难以找到出租房。原因是公共房屋和出租房屋短缺(不仅由于风灾受损而且由于后来作出的大规模削减公共房屋的决定)、房租上涨、土地所有者的歧视³⁶、出租房屋建设缓慢以及墨西哥湾沿岸各州决定大部分联邦资金用于修缮房主的房屋而不是修缮出租住房。³⁷ 由于可供选择的出租房屋非常有限,相当数量的家庭事实上被禁止返回他们的城市和从前的家园;³⁸ 这导致无家可归者人数上升。³⁹

23. 上述事例表明歧视以及脆弱性如何成为与灾害影响和救灾措施有关的一个关键因素。以土地权状况为基础的歧视凸显了一个更广泛的问题,即政府、国际组织和国内组织都不愿意或者不能够一视同仁地充分承认和保护各种土地权。

四、一视同仁地承认和保护各种形式的土地权,从归还到持久解决方案

24. 特别报告员指出土地权保障在适足住房权利中的核心地位。土地权保障不等于私人所有权,⁴⁰ 也不局限于赋予正式的法定产权。除了私人所有权以外,还有多种多样的合法土地权安排,⁴¹ 例如公共或者私人出租房屋、合作住房、租赁、占有/租赁土地或者非正规房产,以及通过习惯上的或者传统上的安排实现的其他用益权或者占有权——这些土地权利均须办理不同程度的手续。⁴² 有理由认为只

³⁵ 强制驱逐问题咨询小组,《新奥尔良任务报告》,2009年7月26日至31日以及A/HRC/13/20/Add.4,第30段。在以公共住房为主的90%的社区,居民是非裔美国人,而其中80%的居民又是租户。见 Ferris 和 Petz,《朝不保夕的一年》,第74页(见上文脚注24)。

³⁶ 特别报告员对美利坚合众国政府收到的信息表示欢迎,这些信息说明联邦政府,包括住房和城市开发署采取了哪些措施制止私人 and 公共主体在住房方面的歧视,除了其他措施以外,联邦政府采取了哪些措施制止由限制性区域规划或者歧视非裔美国人的租金条例(例如圣贝尔纳教区在卡特里娜飓风之后通过的条例)造成的系统性歧视现象。

³⁷ 美国政府问责局,《灾后住房:联邦应急管理局需要更细致的指导和救灾措施,以确保在大灾之后有效开展救援》,2009年,第11至13页;“卡特里娜飓风之后4年:住房危机仍未结束,低收入租户遭遇歧视”,《直面南方》,2009年8月21日。

³⁸ Ferris 和 Petz,《朝不保夕的一年》,第74页(见上文脚注24)。

³⁹ 强制驱逐问题咨询小组,“任务报告”,第5页(见上文脚注35)。

⁴⁰ 在某些情况下,私人所有权事实上不是确保土地权的最适宜方式。见 A/HRC/10/7。

⁴¹ 见代表团就特别报告员的报告(A/HRC/16/42/2010)发表的支持这种看法的评论意见,人权理事会,第十六届会议。

⁴² 特别报告员特别指出人道主义机构对“六种土地权方案”的划分等于承认也需要解决其他形式的土地权。联合国与避难中心,《灾后避难所》(2010年),第107页。

有少数自然灾害的受害者可能对其房屋或者土地实际上享有经过正式登记的个人所有权。

25. 尽管如此，特别报告员担心，就像上文第三部分证明的那样，灾后的政策和做法偏向个人私人所有权。第四部分将着重探讨与归还有关的——以及在更广泛意义上与持久解决方案有关的——政策和做法，借以说明个人财产所有权与其他形式的土地权实际存在的紧张关系。

A. 全面看待住房和财产归还问题

26. 《皮涅罗原则》对于“住房和财产”归还权利作了最为具体的阐述。通过《皮涅罗原则》的时候，明显需要对于财产归还所必需的程序和机制加以指导，《皮涅罗原则》对这种需要作出了回应。如今，由于回返和归还的方案已经适用于更加多样化的背景和情势，是根据这种实践仔细考虑并且重新阐释《皮涅罗原则》的时候了。

27. 在具体制定《皮涅罗原则》时，以及《皮涅罗原则》提出的确定财产或者土地权利请求的机制，并没有相当清楚地确认各种形式的土地权利，⁴³ 其他人已经批评《皮涅罗原则》过分关注个人财产所有权以及正式的和经过登记的权利请求情形。《皮涅罗原则》在一条单独的条文中(原则 16)提及“土地保有人和其他非所有人的权利”，可以认为《皮涅罗原则》质疑这些权利是否与个人财产所有权处于平等的地位。同样，在同一项原则里要求财产归还机制“在最大程度上”承认拥有正式所有权以外的房屋和土地权利的人需要澄清权利性质，不过这项原则可以理解为提出一项切合实际的建议，而不是意味非所有人的法定权利存在局限。⁴⁴

28. 必须根据制定《皮涅罗原则》的特定背景对该原则加以理解。虽然制定《皮涅罗原则》的资料来源多种多样，但形成《皮涅罗原则》的是当时施行的正式归还机制(尤其是在波斯尼亚和黑塞哥维那施行的机制)的实践经验——其背景主要是正式登记的私人财产和南斯拉夫法律所称的“社会所有”公寓。⁴⁵ 波斯尼亚和黑塞哥维那的归还机制与其他地方的机制一样受到批评，被认为几乎没有照顾

⁴³ Langford 和 Moyo, “权利、救济还是夸夸其谈?” 第 148 至 149 页(见上文脚注 15)。

⁴⁴ 另见原则 15.3 规定的承认传统社区和土著社区的占有权(独立于原则 16)。

⁴⁵ 见 <http://www.ohr.int/plip>; Norbert Wühler 和 Heike Niebergall 编辑,《财产归还与赔偿: 索赔方案的实践与经验》(日内瓦, 国际移民组织, 2008 年)。

那些没有财产或者不具有得到承认的正式产权的人，无法依据形形色色的习惯法、国家法或者宗教法处置错综复杂的非正规土地权制度。⁴⁶

29. 特别报告员建议必须将住房和财产归还理解为归还与灾害发生前的住房或者土地有关的任何土地权利，不论土地权利状况如何抑或住房或者土地是否经过正式登记。在《南非土地权利归还法》以及近来关于持久解决方案的工作指导意见中可以找到这种方法的事例。⁴⁷ 在没有首先对《皮涅罗原则》的条文深入讨论和阐述的情况下，应当系统地将《皮涅罗原则》理解为包含多种多样的情形和土地权利。《皮涅罗原则》的一些要素表明归还概念具有适当的宽泛性，例如系统地使用“住房、土地和财产”而不是仅仅使用“财产”这个表述。⁴⁸

30. 《皮涅罗原则》对归还持有这种更全面的看法，其依据是国家承担与适足住房权有关的义务，尊重和确保全体人民的土地权保障，不论土地权体现为何种形式。这种方法承认那些不属于正式登记财产个人所有人的人也是享有权利的人。尽管由于背景不同，灾后和冲突后的需求也会有所不同，人权责任的类型却是相同的。应当以此为根据看待和贯彻财产归还制度。

31. 应当进一步审视这种将归还制度视为救济权组成部分的全面见解的实际意义，以便清楚有力地指导各种情况。⁴⁹ 但是，就本报告而言，应当铭记《皮涅罗原则》对灾情作出了合格的评估(见上文第二部分)，财产归还制度往往是回返及其他持久解决方案的一项条件，而不是一种法律救济。明白各种形式的土地权具有平等的合法地位，这不仅与归还制度有关，甚至与确保持久解决方案和恢复的努力有关。在此等情况下，倘若人们不能够或者不愿意回返，国家以及国际组织不论是在他们从前的居住地还是在其他地方，都必须评估所有受灾者的土地权利，并且采取措施保证和确保灾后的土地权保障。⁵⁰ 再者，不歧视和平等原则要求各国和国际组织优先援助那些土地权最缺乏保障的人，对于那些土地权薄弱、

⁴⁶ Rhodri Williams, “波斯尼亚的冲突后财产归还：在发生流离失所现象后权衡赔偿与持久解决方案”，在土耳其经济和社会研究基金会关于土耳其及其他国家境内流离失所问题的国际研讨会上提交，伊斯坦布尔，2006年12月；Conor Foley, Ingunn Sofie Aursnes, “冲突后的土地、住房和财产归还问题：原则与实践”，《人道主义交流杂志》(2005年)，第2页。挪威难民委员会，《阿富汗的特别财产归还法院》，2005年。

⁴⁷ 总统办公室，1994年第22期，《土地权归还法》，第I(1)xi章；机构间常设委员会，《关于境内流离失所者持久解决方案的框架》，(哥伦比亚特区华盛顿，布鲁金斯研究所，2010年)，第35页。

⁴⁸ 另见原则8和原则15.2；E/CN.4/Sub.2/2005/17/Add.1，第62段；Langford和Moyo, “权利、救济还是夸夸其谈？”(见上文脚注15)。

⁴⁹ 包括土地权仅仅以使用为基础的情形，或者实质上无法实现归还的情形，例如土地保有者无法返回他们的居住地，或者原来的居住地已经灭失或者在灾害发生后被宣布为“不宜居住”。

⁵⁰ 重要的是，有人的地产保有权利并不取决于实际重新占有从前的经常居住地。

不明确或者脆弱的人，加强他们的土地权保障，这项义务在救济和恢复工作中常常遭到忽视。

B. 为实施持久解决方案而承认实际存在的土地权利

32. 在土地保有不够明确，有关住房或者土地的权利请求所依据的法律和习惯安排纷繁复杂，有时相互矛盾的情况下，国际机构不大愿意对这样的回返地或者重新安置地进行投资。在这方面，城市地区的重建活动可能格外艰巨，因为这些地区的土地所有权和地产保有问题往往错综复杂。

33. 在海地开展工作的许多组织明显地表现出这种心态。一项评估明确表示：

土地市场的状况混乱不堪，基本上无法可依。土地所有权记录荡然无存或者含糊不清。土地缺乏清晰的产权或者没有经过核实的所有人出具的书面同意，以致难以向潜在的受益人提供新住房或者支持他重新占有先前的住房。⁵¹

显然，这已经成为海地重建和回返迟延的原因之一。同样，在印度洋海啸发生之后，各级政府颁布了若干相互矛盾的土地利用政策和限制措施，由此发生的争端据称给国际恢复工作造成了种种障碍，严重损害了为实现灾害风险管理所付出的努力。⁵²

34. 在这种背景下，必须区分两项任务：长期来说，可能需要通过法律改革及其他机制，例如标明土地产权，正式登记并巩固所有权或者地产保有，由此明确解决许多人发觉的含糊不清或者无法确定的情形。不过就短期而言，上述措施可能不是满足重建和恢复需求而又不加重不平等现象的最适宜的办法。⁵³ 经验还表明试图在灾害或者冲突发生后立即解决所有的所有权/地产保有和土地改革问题将会遇到艰巨的挑战。巴基斯坦政府指出：“充分理解土地保有问题在社会、政治、技术和法律方面的复杂性，明白这些复杂之处不限于受灾地区，这是极其重要的。”⁵⁴ 短期来说，通过迅速的方法评估灾害发生前的地产保有权利，以便更有

⁵¹ 国际住房联盟，《海地住房部门评估：震后一年》(2011年4月)，第12页。

⁵² Telford 和 Cosgrove，《综合报告》，第102页(见上文脚注29)；以及 Ian Christophlos，《海啸应对措施中救灾、恢复与开发之间的联系：初始结果综合》(伦敦，海啸评估联盟，2006年)，第71页。

⁵³ 关于海地，评论意见是“严格的提供住房的资产替换办法和过于急切地确认财产权利……并不适合满足身为租户和擅自占地者(而不是所有人)的大多数灾民的住房需求。”一项主张快速推行土地簿记的提议被认为不适宜，有可能“加剧对于能够出具文献的地位最稳固、最有势力的正式所有人的偏向。”Kate Crawford 等人，“协调与海地地产保有难题”，《人道主义交流杂志》第48期(2010年)，第8页。

⁵⁴ 就先前的一份草案收到的评论意见。同样，东帝汶政府选择了一个长期框架来解决土地问题。东帝汶就特别报告员的报告(A/HRC/16/42)发表的评论意见，2011年3月8日。

效地实现重建和恢复，确保人人得到最低程度的土地权保障，并且解决解决某些最重要的不平等和不安全现象，这种做法仍然是必要而且适宜的。

35. 为重建和回返确定住房或者土地权利请求的最适宜办法取决于地产保有或者财产安排、正式手续和登记以及资源等方面的特定环境。正如已经讨论的那样，正式的行政或者司法财产归还机制在一些情形下，尤其是以多种多样的地产保有安排为特征的情形下，可能并不适用或者适合。⁵⁵大湖区问题国际会议的《回返者财产权议定书》在这方面提供了比《皮涅罗原则》更全面的方法，规定行政当局和传统当局都应当解决财产纠纷，由此承认传统上和习惯上的土地体系的重要性。⁵⁶《议定书》还设想出在社区解决纠纷的替代性和非正规机制，将以证人证言为根据的所有权证明作为要件。⁵⁷实际上，支助难民或者流离失所者回返的组织经常借助习惯法和传统冲突解决机制化解土地纠纷。⁵⁸但是必须小心谨慎，以免妇女或者其他特别容易遭受歧视的人在上述纠纷解决过程中不会遭到排斥或者处于不利境地。

36. 更进一步的是“社区”或者“参与式”查点做法。此类参与式程序已经在不同国家用于不同目的，例如用于确定和加强非正规房屋的地产保有权利，或者用于土地裁决。⁵⁹在没有土地簿记的情况下，在灾害发生后土地簿记被毁的情况下，或者在多种地产保有安排的背景下，社区查点可以提供有希望而且灵活的替代办法，以确定灾害发生前或者冲突发生前的占有和地产保有状况，由此确保地产保有具有一定程度的确定性和安全性，为持久解决方案提供资料。社区查点项目在印度洋海啸发生后得以实施，⁶⁰这些项目已开始在海地实施。应当从确定(适用于灾后情形的)成功的社区测绘程序的关键因素和先决条件的经验中吸取教训，包括此类程序与更正规的或者政府领导的鉴定或者土地管理程序之间的关系，以及需要利用冲突解决机制辅助这些程序。⁶¹

37. 尽管由于背景不同，评估、尊重和加强土地权保障的机制也有所区别，但是不论在何种情况下这些机制都必须受人权原则指引，例如受灾社区参与和两性平等原则。

⁵⁵ 正式的特别机制也耗费资源和时间。见科索沃不动产管理局 2010 年年度报告。

⁵⁶ 大湖区问题国际会议，《回返者财产权议定书》(《大湖区议定书》)，2006 年，第 4 条。

⁵⁷ 《大湖区议定书》，第 4(3)条。

⁵⁸ 见 A/HRC/16/42，第 44 至 45 段(关于东帝汶)；以及 Foley 和 Aursnes，“土地、住房和财产”(见上文脚注 46)。

⁵⁹ 联合国人居署，《请把我算在内：地产权保障和城市土地管理调查》(内罗毕，2010 年)。

⁶⁰ 同上，印度尼西亚亚齐省，第 79 至 83 页，以及 Harper，国际法，第 209 页(见上文脚注 9)。

⁶¹ 见《世界重建问题大会：恢复和减少风险》，第 33 至 34 页(见上文脚注 32)。

五、灾害成为机会——谁的机会？

38. 通常认为灾害创造了“白板”，从而为开展大规模的改革和艰巨的重新开发提供了重大机遇。灾害不仅为保护和促进人权带来了种种机遇，也带来了重大的风险。特别报告员担心，在某些情况下，重大的重新开发活动尽管使某些人受益，却由于作为或者不作为而忽视了最脆弱的群体，事实上违背了适足住房权的关键因素。

A. 从沿海地带和城市重新开发到重建工作外包

39. 许多人认为 2004 年印度洋海啸为重新开发提供了重大机遇，而重新开发活动有时候是以公共安全和减少灾害风险的名义进行的。海啸发生后，一些遭受海啸侵袭的国家确实在沿海设立了禁止重建房屋的地带(缓冲区)；这些地带宽约 100 到 500 米，在某些情况下，如果充分落实有关缓冲区的规定，将会需要重新安置超过 100 000 座房屋。⁶² 缓冲区据说是使居民今后免遭灾害侵袭，可是缓冲区也对居民尤其是那些靠海洋为生的人们的生计产生了重大影响。

40. 同时，包括基于安全理由对居民封闭的沿海地带的雄心勃勃的“重新开发”计划和豪华旅游出现了。一个旅游委员会当时曾经宣布海啸使本国有机会成为一个“世界级旅游胜地”。⁶³ 据报道，尽管禁止流离失所者返回他们的家园，酒店却不受这项禁令约束。在某些地方，土地开发商不过借机攫取土地，尤其是从脆弱的社区攫取土地。豪华酒店在许多沿海地带拔地而起。社区和平民社团组织抱怨道，设立缓冲区是为了蛮横地驱逐穷苦的沿海居民和土著社区，使企业和新的旅游设施获利。⁶⁴

41. 在卡特里娜飓风之后，新奥尔良市原有的许多公共住房被毁，在人们看来，这是从根本上改变这座城市的住房和城市特征的机会。特别是，新奥尔良市以非裔居民为主的四个最大的公共住房区(“四大区”)被拆除，以便按照规划重新开发各种收入者居住的社区以及实现其他用途。虽然在有些情况下由于公共住房损毁严重，也许没有切实可行的替代办法，拆除公共住房的主要理由是，这对城市

⁶² Oli Brown 和 Alec Crawford, “在自然灾害发生后解决土地所有权问题：一项机构调查”，2006 年，第 6 页；以及《人权观察》，“大灾过后：2004 年海啸结束后印度的重建工作”，第 41 页。某些最重要的限制性措施最终被放弃了。

⁶³ 旅游业关注组织，“海啸后重建与旅游：又一场灾难？”，2005 年。

⁶⁴ 援助行动组织，“海啸应对措施”第 17 至 18 页(见上文脚注 30)；Malcolm Langford 和 Jean Plessis, “尊严扫地？强制驱逐与人权法”；以及 Brown 和 Crawford, “解决土地所有权问题”(见上文脚注 62)。

恢复而言极其必要，对于保证健康和安全而言亦不可或缺。⁶⁵问题是，与发生卡特里娜飓风之前可供居住的公共住房总数相比，规划的开发区只包括少量公共住房。⁶⁶ 拆除公共住房成为导致低收入居民无法返回新奥尔良的另一个障碍(见上文第三部分)。⁶⁷

42. 人们对所谓“重建行业”——重建活动的规划、筹资和实施被外包给私人公司——也表达了忧虑。在某些情况下，将重建工作外包而又不制定健全的保障措施，不可避免地对重建工作的适足性和可承受性以及人们参与重建活动并从中受益的能力产生不良影响。在智利，在地震和随后于2010年2月发生的海啸之后，据称私营部门在城市中心和沿海地带的重建活动中起了主要作用。按照《国家重建计划》的一项主要原则，家庭可以选择决定是在倒塌建筑物的原址重建他们的房屋还是获得一所先前存在的或者新近修建的房屋。但是，由于住房重建活动主要得到与个人财产挂钩的补贴的资助，私营建造商宁愿在城镇郊区的新地带而不是在许多人被迫离开的中心区重新修建住房，因为在中心区土地和房屋的价格要高得多。⁶⁸ 据说，房地产公司还趁这些家庭非常脆弱的时候迫使他们以极低的价格出售土地和房屋——以便进行私人重新开发。⁶⁹ 这表明，如果把重建活动仅仅交给市场，那么最穷困的人的新住房将很有可能位于城市外围。

43. 在建筑市场也发现了类似的反常现象。在一起案件中，据报告某些城市的少数公司被授予垄断建筑材料的权力，给当地的小型企业造成了危害；在另一起案件中，重建进程导致供货商和建筑公司提高价格，阻挠了个人重建的努力。⁷⁰ 同样，人道主义机构将过渡性住房的修建外包给国际承包商，这种做法可能分散支助流离失所者(可以利用这些资金支持他们修建自己的住房)的潜在资金。后一种情况的结果在文化方面也不可能是适宜的。⁷¹

⁶⁵ Jolia Cass 和 Peter Whoriskey, “新奥尔良将要铲除公共住房”, 《华盛顿邮报》, 2006年12月8日。

⁶⁶ 大赦国际, “违反常理的灾难: 海湾沿岸的人权”, 2010年, 第6页; 强制驱逐问题咨询小组, 《任务报告》, 第28至32页(见上文脚注35)。

⁶⁷ A/HRC/13/20/Add.4, 第30页。特别报告员对美国政府提供的信息表示欢迎, 并高兴地注意到, 由于实行各种住房政策, 与发生卡特里娜飓风之前相比, 现在有更多的人享受住房补贴。

⁶⁸ 国际生境联盟、国际人类栖身地组织、建筑学与城市化系住房研究所和重建问题观测站, “Sur Maule”、“行动起来搞建设”和“观测站与住房”网络为适足住房权问题特别报告员编写的2011年关于2010年2月27日地震海啸以及智利重建进程的报告。

⁶⁹ 同上。

⁷⁰ 同上; 另见 A/HRC/13/20/Add.3, 第25段。

⁷¹ 见: 相比之下“所有人带动的”重建方法取得的成功。世界重建问题大会: 恢复工作和减少风险。第25至27页(见上文脚注32)。

B. 尽职尽责地保障适足住房权

44. 在上文讨论的事例中，灾后重建活动对最贫困者具有不良影响。在最恶劣的案例中，灾害为有权势的人毁坏房屋或者攫取土地提供了清白的记录和理由，而在灾害发生前这种情况是不可能发生的，因为当时必须遵循法律程序，必须征求受灾家庭的意见，向他们提供救济。充其量，国家没有充分监督灾后住房和重建市场的运营和管理，也没有采取措施确保人们得到能够承受的住房而且实际上不会被迫离开他们的出生地。虽然没有什么可以阻止国家要求私营企业支持重建活动——私营部门确实可以对恢复工作作出关键的贡献——但是政府必须留意自己的职责，那就是监督私营部门兑现承诺，确保重建活动不会让少数特权者受益，损害其他人的权益。

45. 上述事例可被视为“推定强制驱逐”。⁷² 在此类案例中，可适用与强制驱逐或者任意造成流离失所问题有关的国际准则。当证实存在强制驱逐现象时，受害人应当有权获得救济，包括公允的听证、获得法律咨询，取得赔偿，例如按照他们的选择，归还住房或者土地、给予适足赔偿或者替代性的住房/土地。⁷³

46. 在对公共安全的关注是合法而且必要的情况下，关于土地利用的决定或者住房法规仍须遵守人权准则——特别是与进行驱逐、得到补救和救济以及司法审查机会的权利、以及受影响社区的经济、社会和文化权利有关的严格程序要求。驱逐不应造成个人无家可归的结果。在受灾者无法养活自己的情况下，国家必须采取措施确保他们能够得到替代性住房、重新安置或者肥沃的土地。⁷⁴

47. 限制措施也必须符合相称性原则。⁷⁵ 这需要在受灾者的权利与国家减少损害和确保公共安全的利益之间保持平衡。⁷⁶ 就防止海啸而言，必须证明阻止居民返回海滨地带的法规是为实现公共安全目标而采取的限制性最小的办法。国家必须证明警示系统或者堤堰等其他安全措施无法实施或者没有效果。⁷⁷

⁷² Malcolm Langford, “在海啸灾害结束后回返和重新定居的权利”, 《灾情简报》第 2(2)期(2005 年 7 月至 9 月)。有些国家利用“推定驱逐”这个术语描述出租人的某些作为或者不作为导致出租地产不适宜居住或者不适合租赁的目的。

⁷³ 经济、社会和文化权利委员会, 第 7 号一般性意见, 大会第 60/147 号决议, **Cuhtled**; 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和准则》; 以及《皮涅罗原则》。

⁷⁴ 第 7 号一般性意见, 第 16 段。机构间常设委员会准则, C.2.4, C.2.5。

⁷⁵ 人权委员会, 第 27 项一般性意见: 行动自由。

⁷⁶ “保护自然灾害中的境内流离失所者: 秘书长境内流离失所者人权问题代表对亚洲的工作视察”, Walter Kälin, 2005 年, 第 22 页。

⁷⁷ Langford, “回返和重新安置权”(见上文脚注 72)。

48. 最后，土地利用限制措施的经验促使人们考虑多种因素，包括重新安置居民需要在基础设施和服务方面投入大量资金，还可能严重扰乱人们的生计和社区的生活。⁷⁸ 定居点和住宅建设的模式不是任意的，而是反映出难以在其他地方照搬的特定经济和社会结构。因此，不论人权准则，还是对于流离失所现象的社会经济成本的评估，都要求采取限制性更强的方法实施有关土地/住房建设用途的限制措施。

六、恢复与持久解决方案：解决适足住房权的方方面面

49. 除了上文讨论的更加明显的保护问题，还必须从对适足住房的更开阔的看法出发解决重建问题——包括将住房看作一种社会资产——力求逐步实现适足住房权。据此来看，确保恢复和持久解决方案意味着重建社区和住宅区，确保适足生活水准，修建住房只是这其中的一部分，有时甚至不是最重要或者最迫切的部分。⁷⁹ 灾害不是在真空环境下发生的：必须评估和解决发生灾害的更广泛的住房背景。

A. 对住房和财产的不当关注

50. 灾后情形的特点不仅有可能是房屋大规模受损，还有可能是居民大批流离失所，社交网络和关系陷入混乱，基本服务受到破坏或者无法获得，丧失生计、工作、资产或者土地——这一切都是影响到享受适足住房权的关键因素。因此，重建工作和确保持久解决方案的努力往往过于关注房屋最确实的方面(有形构筑物)。国际组织和各国/地区政府容易认为对受灾者而言当务之急是重建住房而不是生计或者社区基础设施。⁸⁰ 对房屋进行评估时，房屋被当作一个技术或者经济行业而不是一项人权，受到关注的是建筑物和建造标准及材料，还有应急和过渡住房的质量。在某些情况下，对于财产归还的关注还对伤害到重新建立并改善支持可持续回返的更广泛社会、政治或者经济状况——工作、基本服务和基础设施、

⁷⁸ 世界银行，《自然界的危险，开发活动的风险：独立评估小组对世界银行自然灾害救援行动的评价》(哥伦比亚特区华盛顿，2006年)；人道主义行动问责和绩效动态学习网络，“应对地震灾害，2008年：从地震救灾和恢复中汲取教训”。

⁷⁹ 机构间常设委员会，《持久解决方案框架》(见上文脚注 47)。可以从良好的重新安置开发实践中汲取教益，例如：Michael Cernea 和 Christopher McDowell 等人，《风险与重建：重新定居者和难民的经历》(哥伦比亚特区华盛顿，世界银行，2000年)。

⁸⁰ 例如见，关于印度尼西亚住房建设，Lyons 和 Schilderman 等人，《重建更美好家园》，第 157 页(见上文脚注 30)。

安全保障。一位评论者指出，“‘房屋’，而不是流离失所者的实际幸福，成了衡量回返进程成功与否的标准。”⁸¹

51. 众所周知的口号“重建更美好家园”似乎——而且肯定应当——立志解决受灾社区更广泛的生活状况。秘书长印度洋海啸问题特使指出：“财政资源、国际关注以及进行政治和政策改革的意愿，通常是危机发生后时期的特征，它们应当使我们能够重建得更美好并且持久地摆脱不公平的开发模式。”⁸² 人们也提出了类似的呼吁，将巴基斯坦洪灾看作“一次重建更美好的生活和加紧给生活在社会边缘的数百万人带来尊严。”⁸³ 然而，落实这种令人振奋的想法往往具有技术性最强的含义，例如，修建防洪和抗震标准的房屋。⁸⁴

52. 相比之下，世界范围内的一些重建项目已经尝试将重建进程看作“促进当地开发进程的一次机遇”，而不是局限于恢复灾害发生前的状况——社区的参与在这方面起着关键作用。⁸⁵

B. 解决救济和恢复努力中更广泛的问题

53. 上文曾经提到，海地地震凸显住房条件在很大程度上不充足、非正规房屋充满危险而且土地权缺乏保障的问题。国际社会关心在帐篷内栖身的流离失所者，向他们提供的条件比许多海地人享有的条件还要优越，从而意外地使帐篷成为令人向往的栖身地。由于没有进行伴有向回返社区提供服务的系统重建，贫困家庭没有什么理由离开他们所栖身的帐篷——在这里住房和服务是免费提供的。狭隘地关注境内流离失所者的困境和临时性解决方案，尽管从应急的角度来看是可以理解的，但是在困难的社会经济和地产保有背景下，这种狭隘的观念却成为长期恢复的障碍，在某些情况下导致进一步的发展问题。⁸⁶ 随着城市化程度的提高，许多城市化活动的发生出人意料，此类情况必定更加频繁(见A/64/255，第 13 至 21 段)。

⁸¹ Megar Ballard, “冲突后财产归还：有漏洞的法律和理论根据”，《伯克利国际法杂志》第 462 期(2010 年)，(关于波斯尼亚和黑塞哥维那)。

⁸² 联合国负责海啸灾后恢复事务的特使，“重建更美好家园的主要立场”(见上文脚注 33)。

⁸³ 巴基斯坦政府、亚洲开发银行和世界银行，《巴基斯坦洪灾》，第 7 页(见上文脚注 25)。

⁸⁴ 同上，第 22 页和第 94 页。

⁸⁵ 例如见秘鲁的项目：Lyons 和 Schilderman 等，《重建更美好家园》，第 307 至 344 页(见上文脚注 30)。

⁸⁶ 太子港郊区的“考雷尔帐篷区”案例是这些困难的典型表现。“考雷尔帐篷区”原本被当作一个临时性帐篷区，收容在最危险区域居住的流离失所者，不过它吸引着全国各地的人，短短数月就变成一个新的非规定居点，截至 2011 年 5 月已经容纳至少 50 000 至 60 000 名居民。

54. 海地的情形也可作为一个实例说明重建和财产规还制度的理论基础面临的挑战：问题在于，在以普遍贫困和生活及住房条件严重不足为特征的背景下，重建的最终目标是否应当是为那些在灾害中丧失居所的人提供高质量的住房？特别报告员认为干预措施必须力求逐步实现全体人民的适足住房权。在海地，重建和恢复工作与为那些直接遭受灾害影响的人修建新住宅没有多大关系，更重要的是要改善遭受灾害影响、未经规划而且未经维护的定居点的总体生活和住房条件。因此这种方法应当以定居点和社区，而不是个人房屋，作为关注对象，并且专注于营造人们能够享受适足生活水准的地方。

55. 灾后土地利用规划可以作为一种有力的工具，既为重建工作提供参考，又为灾害发生后即刻采取的应对行动提供法律依据。灾后区域规划可以承认事实上的定居点，为基础设施投资和升级到目前为止未经维修和未经规划的定居点提供依据，从而为回返和重建工作创造便利。

56. 从人权的角度来看，应当铭记不歧视和关注最脆弱者的义务，因此，作为救灾工作的组成部分，投资改造生活条件非常差的定居点，不仅是正当的，也是必需的。而且，出于原则性和务实的理由，从长远来看，在一些情况下也需要处理这种情形：就海地的情况而言，这意味着专注于改善那些虽然未受灾害影响但是与受灾定居点具有同样城市化和脆弱性特征的定居点(只要这些定居点不在容易受灾的地区)的状况。

C. 应急阶段与长期恢复之间缺乏联系

57. 上述实例还证明应急阶段与长期恢复之间目前缺乏联系，而且在许多情况下，国际社会对于从一个阶段向另一个阶段过渡进行管理时遭遇种种困难。⁸⁷

58. 将个体受益者和“可达到的目标”——食物、住房、健康用品——本身作为关注的目的，可能背离尊重、保护和实现权利(例如住房权、用水权、健康权)的基本责任和长久考虑的要求。在海地，有报告说直接需求成为国际社会应对措施的主题，因此，扶持永久住房需求的特殊承诺变得无关紧要。⁸⁸ 机构间常委会的Hach住房小组在报告中确认了对帐篷区习以为常，以牺牲更持久的永久性方案来让应急措施消耗紧缺资源等风险。

59. 同样，大规模建造过渡性住房也许并不总是必要或者适宜的，某些情况下可能给持久解决方案造成妨碍，例如，在拥挤的城市地区，由于缺乏空间，人们可能无法逐步修建永久性住房。在随着时间推移，人们的关注和援助量不断减少的情况下，修建过渡性住房可能无意中分散用于重建永久性住房和住宅区的资

⁸⁷ John Holmes, “汲取海地的教训”, 《人道主义交流杂志》第48期(2010年10月), 第3页。

⁸⁸ 题为“地震后美国政府海地策略：谋求复兴和经济机遇”的美国战略(2011年)。

源。⁸⁹ 因此，令人遗憾的是，灾害结束后多年，人们仍旧栖身于过渡性住房，这种现象并不少见(见A/HRC/13/20/Add.4，第 31 段)。国家和国际组织在没有考虑能否支持替代性解决方案的情况下，不应想当然地假定人们需要过渡性住房。

60. 许多人呼吁采取一种综合方法确保在救济阶段和恢复阶段之间援助能够源源不断。特别报告员在提交人权理事会的上一次报告(A/HRC/16/42)中曾经讨论了与这个问题有关的某些资金筹措事宜。特别报告员谨此鼓励捐助者尽早支持持久解决方案和恢复工作，并且帮助确保源源不断地提供援助，包括能够不拘一格地提供资金帮助。

七、结论

一种有针对性地全面纳入适足住房权的救灾方法

61. 将适足住房权纳入灾害对策具有广泛的意义。然而，在实践中，对适足住房权的理解和运用这种权利进行救灾却被局限于这项权利的某些方面，最为显著的就是与有形构筑物和个人财产所有权有联系的方面。在某些情况下，重建和恢复工作由于疏忽大意或者有意作为而对受灾者及受灾者享有适足住房权产生了有害影响。

62. 在特别报告员看来，在重建工作中付出全方位的努力以求实现适足住房权不仅是一项义务也是一种机遇。尽管救灾工作不会也不应当取代开发活动，但是可以借助救灾工作纠正要么加剧自然灾害影响要么被自然灾害暴露出来的不平等现象，促进尤其是通过改善土地权保障逐步实现人人享有适足住房权的努力。

63. 下面的建议概述一种充分立足于适足住房权的救灾方法的基本要素。这些建议的本意是，在涉及确保适足住房权得到保障和实现时，它们对现有的指导意见能够加以补充。除非另行说明，这些建议的对象既包括政府也包括国际捐助者和组织。最后，本报告就后续行动提出了建议，应当铭记，这种框架仅仅扼要说明需要进一步完善和实施的一般性原则。

八、建议

64. 特别报告员提出的建议如下：

⁸⁹ 在海地，一座 T 型住房的费用平均为 2 500 美元，而对永久性住房的最廉价估价约为每座房屋 3 500 美元。

A. 一般框架：以适足住房权为根据的救灾工作

首要原则

1. 适足住房权

在灾害应对的各个阶段，都应当尊重和保护适足住房权。应当将适足住房权理解为安全无虞地生活，在根据以下因素而被视为适足的环境下生活的权利：保有有保障；可提供服务、物资、便利和基础设施；价格低廉；适合居住；进出方便；地点；以及适当的文化环境。

2. 保有保障

一视同仁地承认多种多样的地产保有形式，确保灾后人人土地权能够得到保障。

3. 参与

- 所有受灾的人和群体应当享有知情权，能够有意义地参与救灾工作各个阶段的规划和实施；
- 特别是，所有受灾的人和群体应当有机会参与确认和决定土地权利；对过渡性住房和永久住房计划和持久解决方案(回返、融入当地、重新安置)的规划和执行享有选择权；有机会参与有关土地利用规划和限制的决策；
- 必须保证妇女的参与。

4. 不歧视和脆弱性

- 在灾后需求评估中(应急和恢复阶段)，应确定灾害发生之前存在的种种不平等和脆弱性现象，不论这些现象的根据是种族、社会经济地位、地产保有、性别还是其他相关理由；
- 在恢复计划中，应制定方案，专门解决已确定的不平等现象；
- 应采取特别措施纠正歧视现象，确保实现最弱势群体享有适足住房权，包括采取措施巩固那些土地权缺乏保障的人的土地权及/或为最脆弱者优先重建住房和提供替代住房，如社会住房或者公共住房。

行动原则

1. 平等的避难和住房权利

- 所有灾民，不论他们在灾害发生前的土地权状况如何，在应急和过度阶段都平等地享有避难权利；

- 避难所和住房必须满足国际人权法规定的适足性要求。⁹⁰

2. 切勿损害权利

尊重和保护适足住房权，包括土地权保障时，不得由此造成损害，也不得损害这种权利：

- 应保护现有的土地、房屋和身分档案；
- 应防止住房、土地和财产遭到进一步损坏或者毁坏；
- 国家必须禁止和惩治政府和私人的强制驱逐行为；
- 卫生和安全法规以及减少灾害风险的措施可能需要对土地利用或者住房作出限制性规定，但是此类规定必须遵循人权准则：必须评价它们对个人和群体的人权有何影响；不论在何种情况下均须保障正当程序权利以及知情权和参与权；
- 应当努力确保灾后人道主义和避难援助以及有关归还的法律、机制和制度不得以土地权状况为由蓄意或者怠忽地实施歧视。

3. “非正式所有人”的土地保有权利

应尊重“非正式所有人”——即那些不具有经过正式登记的个人财产所有权的人——的土地保有权利：

- 应评估和登记灾害发生前的所有土地保有权利，包括在灾后破坏和需求情况评估中这样做；
- 在财产和所有权未经正式登记的情况下，应当认为用以确定土地权利的快车道机制，尤其是社区领导的程序(社区查点)，是贯彻归还、重建和恢复方案的一个根本要素和先决条件；
- 必须将住房和财产归还看作承认和归还住房或者土地的所有土地权利；
- 对那些土地权缺乏保障的人，有关措施应当力求巩固他们的土地权保障，例如直接地或者递增地在他们的出生地赋予他们住房权或者土地权。当受灾者不想要归还或者回返，或者由于土地已经灭失或者存在阻止回返的令人信服的安全理由，以致不可能实现归还或者回返时，应当在其他地方提供替代性住房或者土地；

⁹⁰ 见第 1 项首要原则。

- 必须采取措施支持一切“非正式所有人”重新占有或者取得替代的适足住房或者土地，应当格外关照最脆弱的群体。

4. 救灾和恢复方案的背景

应当在(一个地区/城市/国家)总体住房环境下实施救济和恢复方案：

- 在灾后需求评估中，应确定灾害发生前实现适足住房权的主要障碍，查明灾害发生前的情形对持久解决方案和恢复工作具有何种影响；
- 应通过有针对性的方案，结合灾害应对方案，解决更广泛的住房问题，包括未经规划而且未经维护的住区，应当着重关照最弱势的人群。

5. 社会重建

应重新修建或者重新安置社区和住区，而不仅仅是房舍：

- 不仅应重新修建有形的构筑物，而且还应酌情根据受灾者的需求和要求，应当包括或者优先安排重建或者确立基本的基础设施和服务，并对定居点进行升级改造；
- 应当在尊重包括两性平等在内的国际人权准则的范围内，有针对性地保存和帮助社区结构和网络。

6. 遵守国际标准

如果由于土地已经灭失或者存在阻止回返的客观安全理由，或者如果受灾的个人或者群体不想回返，以致不能实现回返，那么重新安置和融入当地的条件必须符合与适足住房、驱逐和流离失所问题有关的国际人权标准和准则。

7. 减少灾害风险的法律

各国必须通过减少灾害风险的法律，此类法律应当尊重适足住房权。必须特别关照可能遭受歧视和排斥的人，包括由于土地权状况而遭受歧视和排斥的人，并应制定措施保护他们。

B. 后续行动建议

1. 联合国各机构和机制、机构间常设委员会或者该委员会的组织成员或合作机构应当考虑进一步研究将适足住房权切实纳入救灾措施之中，以此作为特别报告员所提议的框架的出发点。
2. 应当在以下方面进一步开展工作：

-
- 能够支持快速确定土地权利的机制,包括绘制社区的地图和清点社区的数量,从现有的做法中汲取教训,从而说明这些做法在灾后环境下的基本特征和运用;
 - 在灾后环境下,支持那些不属于正式登记财产个人业主的人所需要的法律和实务措施;
 - 地域规划和土地利用文书及工具,以及它们为回返和重建方案提供技术和法律依据的潜力;
 - 在自然灾害的情况下获取、利用和支配土地,包括征用和取得避难所/定居点用地的条件。
3. 联合国人权机制在审查国家报告和进行国别视察时,应当评估在自然灾害环境下享有具体人权的情况以及防灾、救灾和恢复工作在何种程度上促进享有人权,并就此提出建议。
-