

房屋、土地和财产 (HLP)

07 三月 2023

關鍵點

- 须了解，不同类型的土地保有权系统（成文的、习惯的和宗教的）之间可能会有部分交叉或者冲突。
- 须了解，当有多个法律系统同时涉及相同的内容时，其中可能有一个系统更具优势或者劣势。传统司法机制可能较为方便且可以快速解决纠纷；但该机制作出的裁决可能不具备约束力，甚至可能本身就不公正。使用这些机制可能会助长歧视。
- 须了解，女性的保有权经常得不到保障，因为她们经常依附于男性而获得住房和土地，在某些情况下，作为家庭的女主人，她们仅享有部分权利。
- 须了解，流离失所情况下的二次土地占有，有些是出于善意的；必须区分善意的二次土地占有和非法土地占有或土地掠夺。
- 群组系统中应涵盖 HLP 问题，应提倡设立应急行动的 HLP 子群组。
- 协助并促进 HLP 问题各相关行动者（联合国、各群组、政府、各非政府组织、捐赠者等）彼此协调。
- 你和同事、合作伙伴都应了解适用于 HLP 的习惯法和实践。
- 尽早采集相关 HLP 信息。留意正规及非正规的国家和地方法律框架、回返后的土地占有或土地权利要求争议以及受关注人员可能丢失或被迫遗弃的 HLP 资产。
- 记录（包括通过照像或者卫星成像）冲突前后的 HLP 资源情况。
- 督促保护监测和报告机制记录侵犯 HLP 权利的行为并提供指标以追踪 HLP 问题的规模和发生频率。
- 提醒受关注人员保护好 HLP 证书，并对此提供相应的帮助。
- 说服当局采取措施确保人口流离失所期间，土地和财产登记册、地籍记录或个人持有的所有权、

租用权或使用权证件不会遗失或损毁。这可能需要当局将登记册和记录文件保存在安全的地方，并定期在其他地方备份并存储这些登记册和记录文件（如情况允许，可使用数字备份）。

- 说服当局在遭受或极可能遭受人口流离失所的地区暂停购买或转让 HLP 资源，以防止人口流离失所破坏 HLP 权利。
- 组织公共宣传和外联活动，以遏制非法占有和破坏被废弃的 HLP

1. 概述

这是什么？

经验表明，住房、土地和财产 (HLP) 是与被迫流离失所者（根据定义，指被迫离开自己的住房和土地并放弃大部分财产的人员，这些人在离开后可能将永久失去这些住房、土地和财产）切身相关的重大问题，在复原工作和解决办法中，必须保障他们能够获得这些资源。

什么是 HLP 权利？

- HLP 权利泛指多项彼此关联且部分交叉的权利。**住房权**指享有安全可靠的住房并得以平静而有尊严地生活的权利。**土地权**指社会公认或者法律承认的土地所有权。**财产权**指拥有和处置财产的权利。
- HLP 权利并不限于充分的住房权和财产所有权。例如，保护 HLP 权利可能包括有权享有食物、隐私、受教育权和政治参与权。
- HLP 权利可以通过多种**保有形式**实现，包括私人拥有、公租或私租住处、合作建房、租赁、在非正式安置点占有房屋或租房，以及借助于习俗或传统安排。
- 任何人（包括所有者和占有者）均应该享有**保有**权，亦即通过法律保护，确保他们不会被迫迁离，受到骚扰及其他威胁。如果通过成文法或习惯法，或通过非正式或混合谅解录的形式确定 HLP 层面的关系，保障受关注人员安全、平静而有尊严地生活，即构成法律保有
- 当违背他人的意愿，要求他人暂时或永久搬离其住房、土地或财产，且没有为其提供恰当形式的法律等保护时，即构成**强迫迁离**；这是严重侵犯人权的行为。
- 国际人权法禁止**歧视行为**，包括因他人拥有、租有或者占有土地或住所而对其采取的歧视行为。

2. 主要指导

保护目标

在紧急情况中，为什么必须处理好 HLP 问题？

暴力或冲突可能根源于 HLP 问题，或是由 HLP 问题触发，也可能反过来引发 HLP 问题。在大多数紧

急情况中HLP 权利会迅速遭到破坏，这会延迟应对措施和解决办法并增加其难度。参与应急的行动者应了解当地（难民来源地和难民接收地）的 HLP 实践及历史，确保不会造成伤害。他们应该爱最初就寻求 HLP 解决办法。

- 许多情况下，应确保受关注人员拥有庇护所和土地，这将有利于人道主义行动。例如，土地资源可以确保受关注人员在中短期内自给自足，并最终能够自力更生。
- 如 HLP 权利得到保护，那么受关注人员在庇护国内或者在返回本国后将更可能自给自足，对人道主义援助的需求因此减少。
- 只提供援助而忽略 HLP 权利问题，并不利于解决办法的实施。反之，应急行动如果在紧急阶段期间就记录下临时保有形式、遗弃的 HLP 和侵犯 HLP 权利的行为，那么将便于在复原阶段尽早处理归还、补偿和占有等问题。
- 应急措施牵涉到当地土地占有和住区形式。人道主义行动者如果在应急阶段就已了解 HLP 问题，便不太可能在无意中引起或者激化 HLP 纠纷。（反之，如果地方当局未经协商或者没有适当补偿所有者就将私有土地用作难民营，纠纷将可能无法避免。）
- 保护 HLP 权利有利于推动性别平等，此外，如果当地社会的土地管理权与社区身份、宗教及社会关系密切相关，那么，保护这些权利则能够奠定文化认同感。

注：和以往以难民营为主的模式相比，目前（《纽约宣言》、《难民问题全面应对框架》和《难民问题全球契约》等）更加强调难民营外生活、自力更生和寻求国家系统的帮助，这意味着 HLP 权利变得更加重要。

基本原则和标准

住房

- 国际法中与**住房权**相对应的权利是**充分住房权**，强调人应当凭借住房权达到充足的生活标准。该权利不能狭隘地解释为“有个遮风避雨的地方”。充分住房权涵盖保有权、服务提供情况、偿付能力、居住环境、无障碍环境、位置和文化适当性。
 - 以下国际法律及文书中规定了若干**住房权**：
 - 《世界人权宣言》第二十五条第一款。
 - 《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条第一款。
 - 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第二款第八项。
 - 《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条第五款第三项。
 - 《儿童权利公约》第二十七条第三款。
 - 1951 年《关于难民地位的公约》第二十一条。
 - 1954 年《关于无国籍人地位的公约》第二十一条。
 - 《关于境内流离失所问题的指导原则》第十八原则。
 - 《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》（皮涅伊罗原则）第八原则。
 - 联合国经济、社会及文化权利委员会在其第 4 号和第 7 号常规意见中阐释了住房权的内

容。

土地

- **土地权**涵盖了不同类型的土地权利，包括：占有、享有、使用土地及资源的权利；限制或者禁止他人越过土地边界的权利；转让、出售、购买、赠送或者出借土地的权利；使用土地抵押贷款的权利；继承及遗赠土地的权利；开发或者改良土地的权利；出租或者转租土地的权利；以及享有土地升值相关利益或者获得租金收入的权利。这些权利并非不可分割的 – 大多数保有权系统都允许以不同形式持有、使用及占有土地，由此产生了不同类型的权利（例如所有权和租赁权）。
- 各项国际条约和宣言中均没有提到有关土地的国际人权。但持有财产权、谋生权、工作权、自决权、行动自由权以及使用、拥有、管理土地的种族平等权利都包含有土地权的内容。
- 大多数国家立法或地方法规或习惯法中均有提到土地权。要有效应对 HLP 问题，必须通晓这些法律法规。

财产

- 个人或者实体拥有的任何东西都可以称为此人或者实体的**财产**。财产可分为两类："不动产"，包括土地权益、房地产、农作物和土地固定改良设施；和"动产"，包括除不动产外的全部财产。在某些司法辖区中，这种区别被称为"可移动的"和"不可移动的"资产。
 - 下列法律及文书承认人享有**财产权**：
 - 《世界人权宣言》第十七条。
 - 1951 年《关于难民地位的公约》第十三条。
 - 1954 年《关于无国籍人地位的公约》第八条和第十三条。
 - 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十五条第二款和第十六条第一款第八项。
 - 《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条第四款第二十二项。
 - 美国、非洲和欧洲的区域人权条约。
 - 《关于境内流离失所问题的指导原则》第二十一原则。

保护风险

保护风险

- 流离失所者如果没有住房、土地或者财产，将可能无法获得人道主义援助及服务，包括教育与保健、谋生机会、信贷和政治参与（包括参与讨论重建事宜）。
- 受关注人员如果无法获得平价住房，或者缺乏安全的法律地位，可能就会被迫前往缺乏保有权或服务保障（包括民事登记、医疗、警务、安保和司法）的非正式安置点寻找庇护所。他们很可能会被迫迁离，成为无土地者或无家可归者，或者成为业主或中介剥削的目标。他们还可能无法参与当地的政治与文化生活。
- 人道主义专用主要基础设施的选址过程和用途如不透明、缺乏协商，且没有遵守适用法律、习俗和标准，相关施工活动可能会在无意间造成伤害（例如，迫使受关注人员迁离或者重新安

置)。

- 往难民营或者城市环境的大规模迁移可能会给当地的稀有资源带来压力，导致不同社区间关系紧张或者产生纠纷。
- 某些（法令或者习惯法）保有权系统会歧视女性，在紧急情况中，这种性别不平等经常会变得更加严重。这种歧视可能有多种表现形式：在人口流离失所期间，限制女性租房；依据带有歧视性质、模糊其词或者带有偏见的继承法，强力驱逐寡妇；等等。
- 如果法律规定不得向无国籍人士出售、出租或者遗赠财产，那么无国籍人士可能会遭受歧视。另外，受关注人员（尤其是无国籍人士）在与他人产生纠纷时，可能没有办法寻求纠纷解决办法与司法协助。
- 非本国国民即便有权拥有或者租赁土地，还可能缺少身份证件或者无法开立银行账户。因此，无论是无国籍人士、难民、回返者、还是境内流离失所者，在某些情况下都可能因无法办理必要的行政及实践手续，而无法行使自身拥有的 HLP 权利。
- 受关注人员逃离家园后，他们留下的土地、住房和财产可能会被流离失所者、其他弱势群体或者犯罪分子非法出售或者占有。人道主义措施如无法遏制欺诈性出售、逆向非法占有，或者没能规范占有程序，往往会给遗弃土地、住房和财产的归还工作以及受关注人员回返带来困难。
- 在许多情况下，受关注人员在流离失所期间会丢失表明其土地、住房或者财产所有权的证书，或者原本就没有拿到这类证书。游牧民、收益分成佃农以及其他社区依照习惯保有机制持有 HLP 资产，这些 HLP 资产可能并未备案，并在其他地区法庭上无法获得合法认可。此时要收回遗弃的 HLP 可能需要提供表明曾拥有、占有或者行使相应 HLP 的证据。受关注人员可能无法提供支撑自身权利要求的证据，特别是如果无法找到证人或者紧急情况结束以后的改革正式或非正式地改变了针对 HLP 的行政与管理方法。

其他风险

- 许多冲突会因土地问题而加剧。除土地外，自然资源经常也是冲突的根源。在某些地区，人口流离失所后，土地会被武力掠夺、占有，或者是被国家或非国家行动者出于建设用地、基础设施用地或者种植经济作物而强行征用。游牧民与农民间的土地纠纷往往需要很长时间才能解决。
- 国家或非国家行动者可能会为了转移人口甚至种族清洗而蓄意没收并销毁 HLP 冲突参与方可能会故意销毁土地登记册，颁布有利于驱逐特定种族的法律，或者随意篡改官方的 HLP 记录文件。这类政策可能会阻碍实现永久的解决办法。
- 受关注人员可能会到环境恶劣的地方寻找住处，面临洪水、未爆弹药、强制征兵、诱拐等因素的威胁。

决策要点

如何做出应对措施？

- 在分析冲突的根本原因和导火线以及解决冲突的途径时，必须考虑到 HLP 权利及其焦点问题。
- 必须尽早启动 HLP 权利保护措施，人道主义需求评估、受关注人员能力建设努力、战略制定、

协调工作、流离失所与潜在回返处理方案等都应涵盖 HLP 权利保护事宜。许多威胁到 HLP 权利的因素也可能会影响自立能力和永久解决办法；启动应对措施的时候即须开始着手处理这些因素。

- 早期行动包括：在受关注人员迁移前，收集并分析其 HLP 相关信息；记录 HLP 侵权行为；将分析结果提供谘相关当局；以及防止受关注人员拥有的 HLP 被非法占有、出售、损坏或破坏。
- 各协调结构在设计、实施和评价其方案时，必须主动考虑 HLP 问题。必要时，可以成立 HLP 联络处。各国家系统和结构应尽量引入此职能部门，并让此职能部门配合国家法律和程序以及相关机构（在相应危机结束后，可能需要承担 HLP 责任的机构）的行动。

关键步骤

关键步骤

- **受关注人员**
 - UNHCR 及合作伙伴组织的工作人员是否了解难民来源地和难民接收地的当地 HLP 实践、法规和习俗？
 - 是否向受关注人员询问过其当下及流离失所前的 HLP 资源及情况？
 - 是否已采取措施来登记受关注人员的 HLP 资源（例如，将 HLP 相关文件扫描到 ProGres 中）？
 - 是否已向受关注人员告知其享有的 HLP 权利和承担的 HLP 义务？他们知道哪些主管机构和服务提供者能够帮助他们获得或者保护自身的 HLP 权利？
 - 已制定哪些机制来确保妇女及其他潜在弱势群体有机会表达自己关于 HLP 问题的观点，并产生若干的影响？如果相应国家已实施了类似机制，那么，为让潜在弱势群体方便地利用这些机制，是否需要向这些机制提供支持？
- **政府咨询**
 - 当局是否知道其就 HLP 权利承担的任务和义务？
 - 相关地区中每个群体具备的权利、适用的程序和负责机构是否明确？
 - 是否已向地方当局（政府或者传统当局）了解难民 IDP 或无国籍人士当前居住的土地的所有者身份？人口流离失所还可能影响到哪些人？
 - 相关地区实施了怎样的保有权系统？受关注人员对分配或者获得的 HLP 具有哪些权利？
 - 相应国家是否执行住房计划？该住房计划中是否包含针对人口流离失所（非正规住区增多、更多人被迫迁离、租金成本上升）的应急措施？
 - 人口流离失所后，当局是否针对土地分配发布声明、命令或者政策？政府是否禁止非法占有 HLP 出售遗弃的 HLP？
 - 是否已处理城市 HLP 问题？例如，受关注人员是否负担得起当下的租金水平？人口流离失所是否导致租金上涨？人口流离失所以对充足住房的提供情况产生了怎样的影响？有哪些机制用来应对任意驱逐，或者在冲突或分歧中保护缺乏资源的群体？
 - 当地的纠纷解决机制是否正常运转？受关注人员是否可以利用这些机制？

◦ 社区协商

- 业主是否知道国家及国际法律规定其对承租人负有义务？
- 流离失所者及无国籍人士社区、回返者社区和收容社区（包括业主和其他提供庇护者）是否了解自身的权利和义务以及对于他人的权利和义务？
- 是否形成了混合社区（包含受关注人员和收容社区代表）？混合社区中的人是否在协力处理并解决 HLP 问题？
- 是否已向收容社区了解受关注人员的安置点位置或针对安置流离失所者的市镇区或住宅区拓展事宜？收容者获取基本服务的情况与流离失所者有何不同？
- 是否知道哪些群体无法充分获取服务和体制资源？怎样安排才能满足他们的需求？
- 在与非正规当局和传统当局的协商中，妇女及其他潜在弱势群体是否能够自由发表观点？

管理的关键因素

下列行动中须考虑 HLP 问题：

- 评估需求、收集并分析数据、制定战略、制定应对方案和解决办法。
- 协调机制和培训。
- 请求资金。

资源和合作

国际合作伙伴

联合国粮食及农业组织 (FAO)[]国际移民组织 (IOM)[]联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR)[]联合国开发计划署 (UNDP)[]联合国人类住区计划 (UN-HABITAT)[]联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 (UNRWA)[]联合国儿童基金会 (UNICEF)[]联合国妇女署 (UN Women)[]红十字会与红新月会国际联合会 (IFRC)[]红十字国际委员会 (ICRC)[]世界银行、区域开发银行、捐助机构、国际非政府组织 (INGO)[]联合国适当住房权特别报告员、联合国土著人民人权和基本自由情况特别报告员、联合国食物权特别报告员、联合国少数群体问题特别报告员、全球庇护群组、早日恢复群组、全球[保护群组](#)（及其 HLP AOR[]）。

国家合作伙伴

难民社区、境内流离失所者社区、无国籍人士社区、回返者社区和收容社区；住房部、土地部、农业部、内务部、司法部和社会事务部及各地方对等部门；法庭和特别法庭、行政或特别 HLP 裁判所或委员会；传统理事会、风俗理事会或宗教理事会；国家人权委员会；社会机构和住房机构；法律或律师助理网；民间社会组织；负责保护、庇护、早日恢复、生活用水和环境等问题各国家群组或部门，以及任何 HLP 子群组或部门。

资源

应针对下列事宜规划 预算：

- 利用 HLP 专门知识执行评估，包括法律分析和背景分析。
- 在庇护和保护评估中考虑 HLP 问题。
- 促使社区记录 HLP 权利。
- 协助当局提高能力，以便采集 HLP 数据、协调、规划住区、提供服务、监测住房重建、解决 HLP 纠纷以及与公共机构建立相关联系。
- 协助当局保存好官方 HLP 记录（例如，将容易受到损坏的文件转移到安全的位置）。
- 协助提供城市规划及贫民窟改造专门知识，并针对侧重于发展的 HLP 方案提供必要的其他技术专门知识。
- 必要时提供专门（法律）援助资金，帮助受关注人员收回此前被遗弃或被侵占的 HLP 资产，或者帮助其参与社会住房方案及其他 HLP 相关方案。

3. 鏈接

[经济、社会及文化权利委员会 \(CESCR\) 第 4 号一般性意见：充分住房权](#) [CESCR 第 7 号一般性意见：充分住房权：强迫迁离](#) [OHCHR 和 UN HABITAT 第 21 号情况说明书](#) [FAO 关于在国家粮食安全范围内对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的准则](#) [《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》（皮涅伊罗原则）](#) [皮涅伊罗原则手册](#) [《关于境内流离失所问题的指导原则》](#) [非洲联盟，《保护和援助非洲境内流离失所者公约》（坎帕拉公约）](#) [全球保护群组网站 HLP 部分](#) [《人道主义协调员和驻地协调员专用全球保护群组清单》](#) [挪威难民问题理事会 HLP 培训手册](#) [境内流离失所者保护手册](#)

4. 主要聯繫人

复原力和解决办法司，综合解决办法科/永久解决办法工作组，全球保护群组和 HLP 责任区