

房屋、土地和财产(HLP)

22 十二月 2023

關鍵點

- 说服地方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
- 在将土地用于紧急庇护所或相关活动（如生计等）之前，应清楚了解特定地区的土地保有权安排。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
- 应利用传统司法机制，只要这些机制便于使用，并能有效、迅速、可靠地解决争端；但须了解，该机制作出的裁决可能不具备法律约束力，甚至可能不完全公正。在错误的情况下应用这些机制可能会固化或助长歧视
- 应始终考虑到男子、妇女、男孩和女孩在住房、土地和财产方面的当地经历。在许多地方和传统中，女性经常依附于男性而获得住房和土地，而女性户主家庭要么可能被限制获得原本赋予男性户主的全部权利，要么可能被完全禁止继承
- 尽早采集相关HLP信息。留意习惯和成文土地制度（包括法律和当地习俗）、回返后的土地占有或土地权利要求争议；被迫流离失所者可能丢失或被迫遗弃的HLP资产

1. 概述

获得适足住房和土地在促进获得一系列人权方面发挥着至关重要的作用，这些人权包括食物权、住房权、用水权、环境卫生权、健康权、工作权、安全权、行动自由权（仅举几例）——因此是解决被迫流离失所的驱动因素和后果的关键因素之一。

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，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，随后出现人口流离失所。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迫使人口流离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。被迫流离失所者还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。

2. 與應急行動的相關性

在许多情况下，被迫流离失所者在流离失所期间会丢失表明其土地保有权的证书，或者原本就没有拿到这类证书。这些证书对于处理归还要求和解决争端至关重要。畜牧民、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，并可能得不到成文法的法律承认。此时要收回遗弃的资产，可能需要提供表明曾拥有、占有或者行使相应资产的证据。流离失所者可能无法提供支撑自身权利要求的证据，特别是在无法找到证人，或者在紧急情况发生后进行的改革（旨在减少对住房、土地和财产的欺诈性权利主张）严格要求提供文件证明现有HLP权利的情况下。

3. 主要指導

1. 理解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安宁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）均应该享有安全的HLP权利，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。

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. 紧急情况中的HLP

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。因此，务

必了解某个地方管辖区普遍/最广泛接受的土地保有权安排。

传统司法机制可能较为方便，可以快速解决纠纷；但该机制作出的裁决可能不具备法律约束力，甚至可能不完全公正。使用这些机制可能会固化或助长歧视。

应始终考虑到男子、妇女、男孩和女孩在住房、土地和财产方面可能不同的经历。

在许多地方管辖区（乃至整个地区），女性经常依附于男性而获得住房和土地，而女性户主家庭要么可能被限制获得原本赋予男性户主的全部权利，要么可能被完全禁止继承。

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。

整个群组系统必须将HLP问题纳入主要工作，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。

所有以土地为基础的活动（无论是为住房还是其他目的）都必须遵循特定管辖区有关土地获取、使用和开发的全部相关成文法或习惯法和惯例。

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；被迫流离失所者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资产情况。

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。

提醒被迫流离失所者保护好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、租使用权或使用权证不会遗失或损毁。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安全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遗弃的HLP

後緊急階段

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。他们应该从最初就寻求HLP解决办法。

许多情况下，应确保被迫流离失所者拥有庇护所和土地，这将有利于人道主义行动。例如，土地资源可以确保被迫流离失所者在中短期内解决温饱问题，并最终能够自力更生。

只提供援助而忽略HLP权利问题，可能会阻碍或拖延解决办法的实施。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，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保有和住区形式。人道主义行动者如果在应急阶段就建立起HLP意识，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。

《难民问题全球契约》的目标强调了难民营的替代方案、自力更生和利用国家系统（在安全和有尊严的回返以及减轻收容国压力的背景下），从而将HLP权利置于解决方案议程的中心。

檢查清單

• 流离失所者

- 难民署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？
- 是否向流离失所者询问过其流离失所前后的HLP权利及相关资产的状况？
- 是否已采取措施来登记流离失所者的HLP权利及资产（例如，将HLP相关文件扫描到ProGres中）？
- 是否已向流离失所者告知其享有的HLP权利和承担的HLP义务？
- 他们是否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？

• 国家政府/当局

- 当局是否知道其在HLP权利方面的任务和义务？
- 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、境内流离失所者或无国籍人士当前居住的土地的所有者身份？流离失所问题还可能影响到哪些人？
- 相关地区实施了怎样的保有权系统？
- 流离失所者对分配或者获得的HLP资产具有哪些权利？
- 相应国家是否执行了住房计划？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？
- 是否制定了国家土地政策？该政策是否包括关于被迫流离失所者的HLP权利的措辞？是否考虑了保有权保障的年龄、性别和多样性因素？
- 该国因此在被迫流离失所者的HLP权利方面所持的政策立场是什么？
- 是否就非法交易和对被遗弃的HLP资产的未经证实的主张发表了公开声明？
- 是否已处理城市HLP问题？例如，流离失所者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？被迫流离失所者是否可以利用这些机制？

• 收容社区

- 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他人的权利和义务？
- 是否形成了混合社区委员会（包含被迫流离失所者和收容社区代表）？混合社区委员会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被迫流离失所者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？

4. 標準

可持续发展目标指标1.4.2

按性别和保有权类型分列，拥有可靠的土地保有权(a)拥有法律承认文件而且(b)认为其土地权利受到保障者在总成年人口中所占比例。

COMPASS核心成果指标16.1

对住房和/或土地的保有权和/或财产权受到保障的受关注人员比例。

附录

[Committee on Economic, Social and Cultural Rights - General comment No. 26 \(2022\) on Land and Economic, Social and Cultural Rights](#)

[Centre on Housing Rights and Evictions - The Pinheiro Principles – United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, 2003](#)

[Centre on Housing Rights and Evictions - Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons – Implementing the Pinheiro Principles, 2007](#)

[UN Food and Agriculture Organization \(FAO\) - Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, 2012](#)

[Committee on Economic, Social and Cultural Rights - General Comment 7 – The right to adequate housing \(art. 11.1 of the Covenant\): forced evictions, 1997](#)

5. 學習和實地實踐

[难民署关于住房、土地和财产权利的学习模块](#)

6. 鏈接

[挪威难民理事会——住房、土地和财产 \(HLP\) 权利目录](#) [难民署关于住房、土地和财产权利的学习模块](#)
[妇女、土地与和平（人居署）](#)

7. 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 and HLP 责任区