



2014 年实质性会议

2014 年 6 月 23 日至 7 月 18 日，纽约

临时议程项目 17 (g)

社会与人权问题：人权

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告依据大会第 48/141 号决议提交，从人权角度对土地相关问题作了分析，尤其讨论了土地管理、国家的义务和其他行为者的责任等问题。报告还列出了各国在审议与特定群体和现有人权相关的土地和人权问题时应适用的标准。

* 迟交。

GE.14-07500 (C) 150914 260914



* 1 4 0 7 5 0 0 *

请回收 



目录

	段次	页次
一. 导言	1-11	3
二. 从人权角度出发讨论土地问题	12-61	4
A. 人权标准和义务	12-14	4
B. 国家与土地问题相关的义务	15-34	5
C. 对特定群体的义务	35-53	8
D. 工商企业的责任	54-57	12
E. 适用的国际人道主义法、国际刑法和国际难民法	58-61	13
三. 推动土地问题的进展	62-71	14
A. 对土地问题适用基于人权的方针	62-66	14
B. 保障土地保有权	67-71	15
四. 结论和建议	72-80	16

一. 导言

1. 与人权相关的土地问题已成为同时为发展中国家和发达国家日益关注的领域。全球圈地潮影响到一系列基本人权，迫使政府将土地问题放在议程的首要位置。对粮食无保障、气候变化、对自然资源的不可持续的利用以及快速城市化等问题日益增加的关切使人们重新开始重视用于分配、使用、控制和管理土地的方法。土地承受各种各样的压力，这些压力源于长期的历史原因，有限的资源承受的压力日益增加。

2. 世界各地的人们依靠土地和自然资源生存及维持生计。人口增长和因为土地退化和生产“经济作物”或生物燃料导致可耕地的损失，造成了对农业用地的激烈竞争。¹ 虽然很难取得可靠和综合的数据，但有资料来源表明，因为国家和外国投资者大规模收购农业用地，在 2000 至 2010 年期间有数百万公顷土地被卖掉或租赁，而这一现象主要发生在非洲、亚洲和拉丁美洲的发展中国家。²

3. 上述状况对妇女的人权产生了尤为不利的影​​响。强化性别歧视及根深蒂固权力差异的社会架构使妇女在获得、控制和使用土地及其他生产资源方面处于不利地位。

4. 环境压力和关切问题可能经常导致依靠土地维持生计及希望将自然资源用作其他用途，包括用于营利的其他利益攸关方之间的冲突。预防和减轻环境退化方面的失败进一步限制获得土地，对生活在边缘地区，如干旱和半干旱地区或因为海平面上升导致易遭受洪水或侵蚀地区的人们更是如此。

5. 据估计，在过去二十年中，全球有 2.8 至 3 亿人受到与发展相关的流离失所现象的影响；³ 换句话说，每年有 1,500 万人被迫离开自己的家园和土地，为大型开发和商业项目让路，⁴ 例如建造水利发电站，采矿和石油及天然气设施，或豪华的旅游度假村等。在城市地区，以“美化”城市和举办大型体育活动为名的搬迁仍在继续。

6. 农村和城市移民也对获取城市土地造成压力。城市规划的不当管理，包括城市中产阶级化进程常常导致地价提高和社会经济两级分化。非正式定居者常常被推向缺乏基本基础设施和生活条件恶劣的贫民窟，没有能源，安全饮用水和卫生设施。

¹ 联合国粮食及农业组织和地球了望，“世界粮食和农业领域土地及水资源状况——濒危系统的管理”，2011 年，见 www.fao.org/nr/solaw/solaw-home/en/。

² 见“土地矩阵项目”，<http://landmatrix.org/>。

³ Leilani Farha,《强迫迁离：全球性危机，全球性解决方案》(内罗毕，联合国人类住区规划署(联合国人居署)，2011 年)(见 www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3187)，第 17 页。

⁴ 同上。

7. 土地问题构成包括武装冲突和自然灾害在内的紧急情况的因素之一。据估计，截至 2012 年底，有 4,520 万人被迫流离失所。⁵ 土地管理不力可能加大灾害的影响及冲突风险。⁶

8. 与土地相关的决定可能直接或间接影响各种公民权利和政治权利。当土地污染使地方社区面临健康状况恶化和更高死亡率时，则使生命权受到威胁。从事土地工作的人权维护者常常遇到暴力袭击，生命受到威胁，他们还常常受到骚扰。

9. 参与文化生活的权利、宗教自由和意见、言论、集会和结社等自由权对自由、主动和积极地参与土地相关决策至关重要。无土地人民运动以非暴力方式占据土地，非正式居民抗议搬迁，一些农民要求更加公平地分配土地，任意拘留上述这些人或对他们过度使用武力违反了他们的权利。拒绝人们进入用于文化节日，祈祷和宗教仪式场所的行为也构成侵权。如果没有独立或运转良好的争端解决机制或投诉机制，对土地诉讼案件提供有效的补救以及制止国家或私人行为者的非法行为，则侵权现象可能进一步加剧。

10. 经济和社会权利，包括食物权、住房权、水权、健康权、工作和适足生活水准权直接受到土地管理决策的影响。这些决策既可确保享有这些权利，也可能削弱社会安全网，进而阻碍这些权利的实现。获得土地和生产资源可能成为确保实现充足食物权的正当手段。反之，对那些依靠土地生产粮食获取食物的人，如小户农民和无地农民、放牧者、渔民和土著人民而言，只要他们获得或使用生产用地的权利受到限制，其充足食物权就可能遭到违反。

11. 在农村和城市近郊，土地是实现适足住房权的决定性因素。土地保有权得不到保障及强迫从土地上搬迁使享有这一权利受到威胁。当搬迁、流离失所和重新安置使受影响者被剥夺医疗设施和服务时，他们的健康相关权利和条件也可能面临风险。⁷ 因倾倒入有毒废料导致的土地污染也可能阻碍居民享有健康权，正如土地管理不力可能阻碍享有水权和卫生设施权。

二. 从人权角度出发讨论土地问题

A. 人权标准和义务

12. 迄今为止，国际人权法尚未规定“享有土地的人权”这项普遍权利。一些国际文书提及土地问题，例如，《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条第二款和《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第 2 款(g)项分别明确提及土

⁵ 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)，《流离失所：二十一世纪的新挑战》。难民署 2012 年《全球趋势报告》(日内瓦，2013 年)，(见 www.unhcr.org/51bacb0f9.html)，第 1 页。

⁶ 人居署，《土地与自然灾害：实践者指南》(内罗毕，2010 年)。

⁷ Farha，《强迫迁离》(见脚注 3)，第 68 页。

地与食物权和农村妇女的权利之间的关系。对大部分土地问题的监管属于国内法的范畴。⁸ 一些国家的国内法承认土地权。根据国家的判例，人们可享有各种土地和财产权，包括获得、使用、控制和转让土地和财产的权利。大多数国家规定了某种形式的土地登记制度。在国家 and 地方层面，土地保有权制度由多个层面的规则、法律、习俗、传统、观念和规章组成，但在许多情况下，国家的法律和法院裁决与人权义务相悖。在这一背景下，从人权角度出发讨论土地问题可帮助澄清义务，还有助于实现发展和人道主义目标、消除贫困和实现人权。

13. 区域人权机制还提及人权、土地和财产之间的联系。非洲人权和人民权利委员会、美洲人权法院、欧洲人权法院和欧洲社会权利委员会等区域机制都处理过土地问题。⁹

14. 联合国人权条约监测机构和特别程序任务负责人曾讨论土地问题与以下问题之间的关系：不歧视和适足住房权、食物权、水权、健康权、卫生设施权、工作权、意见和言论自由、土著人民的权利和自决权，以及参与公共事务和文化生活的权利。

B. 国家与土地问题相关的义务

15. 作为承担责任的首要主体，国家有义务尊重、保护和落实在其管辖下的人民的人权。

16. 国内的法律、政策和习俗决定了如何利用、控制和转让土地。因此，法律承认个人的土地所有权可加强对保有权的保障。然而，如果成文法不承认作为习惯或附属保有权行使的保有权，则发放个人所有权的确可能阻碍那些依靠土地维持生计的人获得和控制土地。包括习惯规则在内的歧视性继承法常常阻碍妇女和女童获得土地。¹⁰

17. 确保国家在有关土地投资和交易的国际协议中拥有保护人权的政策空间是东道国(跨国公司开展业务的国家)的主要职责。同时，工商企业的母国(即跨国公司的总部所在地或注册地)也拥有对其企业在全世界开展业务时的行为进行监管的某些责任。联合国粮食及农业组织(粮农组织)成员国通过的《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》中的准则 3.2 指出，“如果涉及跨国企业，则企业母国需协助相关公司及其所在国，确保公司不侵犯人权

⁸ Olivier De Schutter, “享有土地的人权的出现”，《国际社会法律评论》，第十二卷，2010年，第305页。

⁹ 例如，见非洲人权和人民权利委员会、促进少数权利发展中心(肯尼亚)和少数人权利团体国际代表恩多罗伊斯福利理事会诉肯尼亚，2010年2月4日；美洲人权法院，Mayagna (Sumo) Awas Tingni 诉尼加拉瓜，2001年8月31日；欧洲人权法院，Kehaya 及其他人诉保加利亚，2006年1月12日；以及欧洲社会权利委员会，国际人权联合会诉比利时，2012年3月21日。

¹⁰ A/65/281, 第30段。

及合法权属权利”。条约机构越来越多地将人权文书解释为对跨国公司母国产生影响。¹¹

18. 食物权问题特别报告员就在大规模土地收购和租赁的背景下应对人权挑战提出了一套最低标准和措施建议。¹² 他还就作为享有食物权核心内容的获得土地和保障保有权利问题提出了一些建议。¹³

19. 《联合国宪章》第一条第三款要求会员国联合或单独采取行动，“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。还要求会员国确保其加入的多边组织，包括国际金融或贸易组织的行为避免对土地相关人权产生任何负面影响，还应制定政策以推动实现这类权利。

20. 对土地问题适用国际人权法为各国和其他行为者提供了有关在该背景下的义务的指导。对一些主要要素的解释如下。

1. 自决权

21. 如果在占领下生活的人或被边缘化的人群不能自由处置其自然资源，包括土地，特别是当这类资源是其维持生计的手段时，他们的自决权和行动自由权就可能受到侵犯。在没有合理的理由和适当程序的情况下限制流离失所者自愿返回原来的家园也违反了这些权利。

22. 《经济、社会、文化权利国际公约》第一条和《公民权利和政治权利国际公约》第一条声明，所有人民都有自决权。他们凭这种权利自由决定他们的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展。所有人民可从自身目的出发，自由处置其土地和资源，在任何情况下不得剥夺一个民族的生计手段，包括来自土地的生计手段。¹⁴

2. 不歧视和平等

23. 不歧视和平等的原则是行使和享有人权，包括与获得、使用和控制土地相关的人权的根本。

24. 在国际人权法中，歧视被理解为直接或间接基于禁止的歧视理由、目的或效果为取消或损害人权在平等地位上的承认、享受或行使的任何区别、排斥、限制或优惠或其他不同待遇。¹⁵ 不得以种族、肤色、世系、性别、语言、宗教、

¹¹ CCPR/C/DEU/CO/6, 第 16 段。

¹² 见 A/HRC/13/33/Add.2。

¹³ 见 A/65/281。

¹⁴ 另见消除种族歧视委员会第 21 号一般性建议。

¹⁵ 经济、社会和文化权利委员会，第 20 号一般性意见(E/C.12/GC/20)，第 7 段。

政治或其它见解、国籍、民族或社会出身，财产、残疾、出生或其它身份为由，在法律上或实际中对任何人加以歧视。这一条适用于土地问题。¹⁶

25. 此外，所有人在法律面前一律平等，包括有权在涉及土地的所有事务中不受歧视地享受法律的平等保护。¹⁷

26. 然而，长期存在的歧视，尤其是具有根深蒂固社会根源的歧视，包括基于种姓的区分和性别歧视严重剥夺了获得和控制土地的权利。某些人权文书明确禁止与财产和住房相关的歧视。

27. 经济、社会和文化权利委员会认识到，防止正式歧视不一定能够改变受影响的个人和群体的状况，委员会在其第 20 号一般性意见中指出，要防止实质性歧视，就要对遭受历史或持久偏见的群体给予足够重视，而不是只对个人以前在类似情况下的待遇进行比较。因此需要国家采取必要步骤，以防止、削弱和消除造成或延续实质性或事实上的歧视的条件和态度。

3. 生命权

28. 《世界人权宣言》第三条和《公民权利和政治权利国际公约》第六条保障人人固有的生命权，禁止任意剥夺生命。在此背景下，为了充分享有这一权利，不得剥夺任何人的生计手段，包括来自土地的生计手段。¹⁸ 人权事务委员会在第 6 号一般性意见中指出，为了落实《公约》第六条，缔约国宜采取一切可能的措施，延长预期寿命，特别是采取措施消除营养不良和流行病。¹⁹

4. 适足生活水准权

29. 人人有权使其本人及其家人享有适足生活水准，包括食物、住房和水，并有权持续改善生活条件。在某些情况下，土地可能是改善生活条件的重要因素。²⁰

¹⁶ 见《世界人权宣言》，第二条；《经济、社会、文化权利国际公约》，第二条；《公民权利和政治权利国际公约》，第二条第 1 款和第三条；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第一条第一款；以及《残疾人权利公约》，第五条第 2 款。另见人权事务委员会第 28 号一般性意见，经济、社会和文化权利委员会第 20 号一般性意见，第 25 段；第 15 号一般性意见，第 16(c)段，及《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》。

¹⁷ 见《世界人权宣言》，第七条；《公民权利和政治权利国际公约》，第二十六条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十五条。关于少数群体的权利，见人权事务委员会第 23 号一般性意见，第 7 段。关于妇女的权利，见《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十五条第 2 款和第 4 款。

¹⁸ 美洲人权法院，Yakye Axa 土著社区诉巴拉圭案，2005 年 6 月 17 日的判决。关于强迫搬迁的问题，见经济、社会和文化权利委员会第 7 号一般性意见，第 4 段。

¹⁹ HRI/GEN/1/Rev.9 (第一卷)，第 177 页，第 5 段。

²⁰ 见《世界人权宣言》，第二十五条，及《经济、社会、文化权利国际公约》，第十一条第 1 款。另见经济、社会和文化权利委员会第 4 号一般性意见，第 8 段；第 12 号一般性意见，第 12 段；第 14 号一般性意见，第 27 段；及第 15 号一般性意见，第 16(d)段。

5. 免受饥饿的自由

30. 《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条第 2 款规定了“人人享有免于饥饿的基本权利”。为了使人人充分享有这一权利，各国应单独采取措施或通过国际合作，改进粮食的生产、保存和分配方法，包括发展或改革土地制度，以便使自然资源得到最有效的开发和利用。

6. 有效司法补救权

31. 当受到国内或国际法承认的基本权利和人权遭到侵害时，包括与土地相关权利遭到侵害时，所有人有权由相关的国家法庭对这种侵害行为提供有效的补救。²¹ 在出现具有争议的土地申诉案件及发生搬迁和流离失所的情况下，这一权利尤为重要。

7. 意见、言论、集会和结社自由

32. 人人拥有意见和言论、和平集会和结社的自由权。该权利包括土地问题。²²

8. 参与公共生活的权利

33. 人人有直接或通过自由选择的代表参与治理公共事务的权利和机会，包括制定涉及土地的政府政策和决策及执行这些政策与决策。²³

34. 在男女平等的基础上，妇女有权参与制定和执行所有层面的发展规划，包括涉及土地的规划。²⁴

C. 对特定群体的义务

1. 妇女

35. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第 2 款要求缔约国采取一切适当措施以消除对农村妇女的歧视，保证她们在男女平等的基础上参与农村发展并受其益惠，尤其是保证她们有权取得农业信贷和贷款，利用销售设施，获得适当技术，并在土地改革和土地垦植计划方面享有平等待遇。

²¹ 见《世界人权宣言》，第八条；《公民权利和政治权利国际公约》，第二条第 3 款；及《消除一切形式种族歧视国际公约》，第六条。

²² 见《世界人权宣言》，第十九和二十条；《公民权利和政治权利国际公约》，第十九至第二十一条；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第五条(卯)项(8)和(9)；及经济、社会和文化权利委员会第 4 号一般性意见，第 9 段。

²³ 见《世界人权宣言》，第二十一条；《公民权利和政治权利国际公约》，第二十五条(甲)项；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第五条(寅)项；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第七条；及《残疾人权利公约》，第 29 条。

²⁴ 见《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十四条，第 2 款(a)项，与第十四条第 2 款(g)项一并解读。

36. 联合国人权条约机构一再强调妇女在获得、利用和控制土地方面的平等权利。经济、社会和文化权利委员会在第 16 号一般性意见中指出，妇女有权与男子同等地拥有、使用或以其他方式掌管住房、土地和财产，并为此取得必要的资源。消除对妇女歧视委员会在第 21 号一般性建议中进一步强调，就婚姻和家庭关系中的平等而言，国家如实施土地改革方案或向不同族裔群体重新分配土地，妇女不论其婚姻状况如何，与男子平等地分享这种重新分配的 land 的权利，应当得到审慎的尊重。

37. 合法自主权得不到承认常常构成妇女在掌控土地方面的障碍。消除对妇女歧视委员会在第 21 号一般性意见中申明，妇女如根本不能签订合同或取得金融信贷，或者只能经其丈夫或男性亲属的同意或保证才能签订合同或取得金融信贷，就被剥夺了法律自主权。基于这一发现，委员会请所有缔约国逐渐进展到以下阶段，即由于坚决制止妇女在家庭中不平等的观念，每个国家撤消对《公约》相关条款的保留，并颁布和实施遵守《公约》所需的法律。人权事务委员会在第 28 号一般性意见中指出，不得基于婚姻状况或任何其他歧视性理由，限制妇女拥有财产、缔结合同或行使其他公民权利的能力。

38. 人权事务委员会、消除对妇女歧视委员会和粮农组织都强调，各国须采取步骤，确保夫妻双方在结婚、²⁵ 婚姻存续期间以及解除婚姻关系时享有平等的权利和义务。²⁶ 在这方面，各国应确保配偶双方在财产的所有、取得、经营、管理、享有和处置方面具有相同的权利。²⁷

39. 许多国家近年来废除了将丈夫作为户主、限制妇女管理家庭财产能力的法律。在实际中，“户主”的概念与掌握婚姻权的概念非常接近，但在语言上披上了性别中性的外衣。虽然妇女有时被视为户主，但这种现象大多发生在没有男子的情况下。因此，“户主”概念产生了对妇女不利的影响。正如粮农组织指出，“虽然将家庭作为受益单位、向(男性)户主授予土地权的土地改革方案可能也会允许女性家庭成员获得土地，但这可能会损害她们的谈判权——进而损害其社会地位”。²⁸

²⁵ “只有当可能损害妇女在婚姻中的平等地位的任何‘婚姻权’条款也被消除时，与婚姻财产制度相关的法律才可生效。”粮农组织，“性别与法律：妇女在农业中的权利”，《粮农组织法律研究》，第 76 号，修订本，罗马，2007 年，第 21 页。

²⁶ 《公民权利和政治权利国际公约》，第二十三条第 4 款。

²⁷ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十五条第 2 款和第十六条第 1 款(c)和(h)项。

²⁸ 粮农组织，“性别与法律”(见脚注 25)，第 21 页。

40. 因此，男子和妇女在享有包括与土地相关的权利在内的所有人权方面的平等权利受到保护和增进至关重要。²⁹ 尤其重要的是，各国应采取一切适当措施，消除在有关婚姻和家庭关系的一切事务上对妇女的歧视。在此背景下，各国应确保配偶双方在包括土地在内的财产的所有、取得、经营、管理、享有和处置方面具有相同的权利。³⁰

2. 儿童

41. 儿童常常依靠其照料者满足基本需要，如获得卫生服务、教育、充足的食物、安全的饮用水和卫生设施，因此，如果儿童的照料者因保有权无保障或失去土地而丧失生计，会使儿童受到影响。此外，儿童，特别是女童、被收养儿童或非婚生儿童在继承和获得家族土地方面常常受到歧视，尽管土地权本身并不歧视女性、被收养儿童或非婚生儿童，但缺乏诉诸司法的途径常常成为继承诉求的重大障碍，或有关土地的申诉可能通过不一定保护上述群体权利的非正式法律制度解决。³¹ 儿童权利委员会在第 11 号一般性意见中进一步阐述了土著儿童的权利问题，强调土地的文化意义：

对于其族群保持传统生活方式的土著儿童而言，传统土地的使用对于他们的发展和享有文化有非常重要。缔约国应密切考虑传统土地的文化意义和自然环境的质量，同时尽最大可能确保儿童的生命、生存和发展权。³²

3. 土著人民

42. 国际人权法规定了土著人民的具体权利及其与祖先的土地或领土之间的关系。国际劳工组织(劳工组织)1989年《土著和部落人民公约》(第 169 号公约)第七条第 1 款和第十三至十九条及《联合国土著人民权利宣言》第 8(b)、19、25 至 30 和 32 条阐明了与土著人民相关的土地权，尤其提及这些权利的集体方面。

《宣言》第 26 条第 1 款承认土著人民对他们传统上拥有、占有或以其他方式使用的土地、领土和资源拥有权利，第 26 条第 2 款提及他们因传统上拥有或其他传统上占有或使用的土地、领土和资源。第 26 条第 3 款要求各国在法律上承认和保护这些土地、领土和资源。第 27 条进一步要求各国制定和采用程序，以确认和裁定土著人民对其土地、领土和资源的权利。

²⁹ 《经济、社会、文化权利国际公约》，第三条；《公民权利和政治权利国际公约》，第三条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第二条(a)项；人权委员会第 2000/13、2001/34、2003/22、2004/21 和 2005/25 号决议；增进和保护人权分委员会第 1997/19 和 1998/15 号决议；及妇女地位委员会第 42/1 号决议。另见经济、社会和文化权利委员会第 16 号一般性意见，第 28 段，及第 12 号一般性意见，第 26 段。

³⁰ 见《消除对妇女一切形式歧视公约》，第十六条第 1 款(c)和(h)项，消除对妇女歧视委员会第 21 和 27 号一般性意见，及第 21 号一般性建议，第 25-27 段。

³¹ 联合国儿童基金会、联合国妇女署和联合国开发署，《非正式司法制度：为基于人权的参与绘制航图》，纽约，2012 年 9 月。

³² CRC/C/GC/11, 第 35 段。

43. 土著人民对土地、领土和资源的权利也纳入了一些国际环境文书，其中包括《生物多样性公约》第八条(j)的条款，该款重申土著人民对其传统知识的权利。

44. 土著人民享有对其祖先的土地、领土和资源的权利及参与影响这些土地的决策的权利。³³ 区域人权法院承认其他群体，如部落社区的土地权，他们与土地之间的特殊关系与土著人民类似。

45. 从历史上看，土著人民的人权常常在与土地相关的争端中受到侵犯。他们的生活方式与他们传统上与祖先的土地、领土和自然资源之间的关系密切相连，他们依靠祖先的土地保存文化、进行捕鱼、狩猎，采集活动、开展文化节庆或举办宗教仪式。剥夺其土地可能意味着剥夺其身份和作为一个民族的存在。³⁴

46. 土著人民对他们传统上拥有、占有、使用或获得的土地、领土和资源拥有权利。各国有相互关联的责任，不得将土著人民从其土地上驱赶出去，应在法律上承认和保护土著人民的土地、领土和资源，并保护其免受包括企业在内的第三方的干扰和带有偏见的行动。³⁵ 这方面的承认也应包括“自由、事先和知情同意”的概念，根据该原则，社区有权不同意可能影响到社区习惯上拥有、占有或以其他方式使用的土地的计划项目。

4. 人权维护者

47. 从事土地问题工作的人权维护者呼吁土地改革，反对大规模开发项目，捍卫受害者的权利，这些人中包括农民运动成员和人权律师，他们常常受到鄙视，被判有罪，他们本身及其家庭成员的人身完整受到严重威胁。他们的工作使他们成为反对平等获得土地者、工商企业的既得利益者、武装团体和腐败的国家官员打击的对象。³⁶

48. 将有关土地问题的社会抗议定为犯罪的现象令人关切，因为这一做法可被不正当地用于限制意见和言论及和平集会自由权，这些自由权不仅是公共自由的关键，而且是人权维护者伸张其他权利的重要工具。

49. 此外，倡导妇女平等获得土地的女性人权维护者受到侵犯的形式可能具有性别特征，包括性暴力，还可能被指使用巫术、被污名化、受到排斥和骚扰。妇女可能因为挑战歧视性习俗、观念和做法，在其自己的家庭和社区中受到这类侵犯。³⁷ 作为土地问题方面的人权维护者以及就土地和财产方面的权利提出申诉的人，单身妇女、丧偶妇女、离婚妇女、老年妇女、性别少数群体妇女和以非传

³³ 见劳工组织第 169 号公约和《联合国土著人民权利宣言》。

³⁴ A/HRC/4/32, 第 49 段。另见经济、社会和文化权利委员会第 21 号一般性意见，第 36 段。

³⁵ 《联合国土著人民权利宣言》，第 10 条、26-30 条和 32 条。

³⁶ 见 A/68/262。

³⁷ A/HRC/19/55, 第 123-126 段。另见 A/HRC/4/37, 第 45 段。

统方式生活的妇女尤其容易受到暴力和虐待。因此，应将《人权维护者宣言》理解为包括个人或与其他人一道行动以增进或保护人权，包括与土地问题相关的人权的任何人。

5. 国内流离失所者、难民、返回者和第二居住者

50. 国内流离失所者、难民、返回者和第二居住者以及国内流离失所者的东道社区或难民营在土地相关权利方面遇到各种挑战。返回的国内流离失所者和难民的土地和财产也许无法恢复原状，而第二居住者可能因为原始所有者的返回而被驱逐或重新安置。³⁸

51. 根据《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》原则 14.2，各国和其他有关国际和国家行动者尤其应确保妇女、土著人民、种族和族裔少数群体、老年人、残疾人和儿童能在归还财产的决策进程中得到充分代表性并受到考虑，同时拥有有效参与的适当手段和信息。对处境不利的人，包括老年人、单身女性户主、失散和孤身儿童以及残疾人的需要应给予特别关注。³⁹

52. 与难民和流离失所者相关的标准承认难民和流离失所者的住房和财产权，强调保障这些权利对长期和平、稳定、经济发展和正义至关重要。《关于难民地位的公约》载有有关难民居住、财产、住房权及行动自由的条款，这些条款适用于土地。此外，《关于国内流离失所问题的指导原则》⁴⁰ 和《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》提供了可采取措施的指导，旨在遵守流离失所者和难民的权利，归还其住房、财产、土地。

6. 小农户、游牧民和个体渔民，包括无地者

53. 小农户、游牧民和个体渔民，包括无地者依靠农业用地和耕地、牧场和渔场生存及维持生计。他们当中越来越多的人遇到威胁和用地障碍。当土地被大地主或行业收购、商业化或征用时，他们的传统土地保有权、临时和/或补充土地保有权常常受到忽视。⁴¹

D. 工商企业的责任

54. 工商企业常常是在土地和其他自然资源管理方面有影响的行为者，包括通过市场机制发挥影响，这些企业拥有与人权相关的责任。从事涉及收购、使用或改变土地的土地交易、投资及采掘和其他活动的国有和跨国公司，有责任避免其

³⁸ 人道主义事务协调厅，《人道主义事态更新》，第六卷，问题五，2004年5月，第4页。另见 A/67/931 和人居署，《灾难和冲突中的土地和财产问题》，内罗毕，2009年。

³⁹ E/CN.4/Sub.2/2005/17, 附件。

⁴⁰ E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件。

⁴¹ 见 A/65/281, 第 14 和 24-26 段，及 A/HRC/19/75, 第 11-21 段。

活动造成对其他用户和所有者权利的侵犯，并处理因其行动导致的任何不利影响。

55. 在人权理事会第 17/4 号决议中一致通过的《工商企业与人权指导原则》阐述了工商企业的责任。作为社会的专门机构，工商企业在任何时候都应遵守适用的法律；但它们也拥有遵守国际认可的所有人权的单独责任，该责任在必要时超越遵守国内法的范畴。为了履行这一责任，工商企业应制定尊重权利的政策声明和框架，并尽可能在早期阶段实现系统性“人权尽责”。⁴²

56. 工商企业还应针对可能受到影响的利益攸关方，建立有效可行的项目层面申诉机制，以便在项目周期期间提高利益攸关方对其权利所受影响的关注。⁴³就这些项目而言，工商企业还应遵守其他标准，包括劳工组织第 169 号公约及《联合国土著人民权利宣言》，以核实在所有相关情况下是否取得自由、事先和知情同意。⁴⁴

57. 工业开发自然资源常常导致土地和水资源的退化与污染，进而影响到地方社区的生计和人民的健康。自 2008 年世界粮食危机以来，农产品公司蜂拥而至，大规模收购土地，旨在向更富裕的粮食进口国供应农业产品，结果常常加剧东道国的粮食危机，包括导致地方社区的饥饿状况进一步恶化。其他负面影响包括倾倒入有毒废料，该行为导致的水土污染为临近居民带来严重的健康风险。

E. 适用的国际人道主义法、国际刑法和国际难民法

58. 在发生武装冲突时，除了国际人权法以外，国际人道主义法和国际刑法同时适用，⁴⁵ 为对战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪的犯罪者追究责任提供了渠道。武装冲突经常导致人民流离失所，土地及其他土地相关资源和设施，如水资源、住房、家畜和农作物遭到毁坏。此外，占领方可能影响或限制被占领地区居民的土地保有权。这些行为破坏了人民的生计，有些行为可能构成战争罪；例如，根据《罗马规约》第八条第(二)款，被视为战争罪的行为包括无军事上的必要、非法和恣意的广泛破坏和侵占财产；非法驱逐出境或迁移；故意发动攻击，明知这种攻击将附带造成平民伤亡或破坏民用物体或致使自然环境遭受广泛、长期和严重的破坏，其程度与预期得到的具体和直接的整体军事利益相比显然是过分的；以及以任何手段攻击或轰击非军事目标的不设防城镇、村庄、住所或建筑物。

⁴² 见 A/HRC/17/31, 附件。

⁴³ 同上，原则 29 和 31。

⁴⁴ 见 A/68/279, 附件。

⁴⁵ 见联合国人权事务高级专员办事处，《在武装冲突中为人权提供国际法律保护》(联合国，纽约和日内瓦，2011 年)。

59. 此外，国际人道主义法规定，基于使对平民居民生存所不可缺少的物体，如粮食、生产粮食的农业区、农作物、牲畜、饮水装置和饮水供应和灌溉工程，对平民居民或敌方失去供养价值的特定目的，而进行的攻击、毁坏、移动或使其失去效用，都是禁止的。⁴⁶

60. 在占领情况下，国际人道主义法规定，除其他外，不得毁坏对平民生存必不可少的土地，包括农业地带和饮水装置。在此框架下，不得超越狭意的军事需要的限度永久改变土地和保有权，为了平民居民的利益，必须保护保有权记录；不得强迫平民居民成员移出领土或在战争结束后阻止其返回，也不得将占领方居民成员移入被占领土。此外，还禁止对自然环境的广泛、长期和严重破坏，大规模破坏或占用财产可能构成“严重侵权”。⁴⁷

61. 人权机构还就在冲突、紧急状况和自然灾害等情况下适用与土地相关的人权标准提供了指导。经济、社会和文化权利委员会在第 15 号一般性意见中指出，在武装冲突、紧急状况和自然灾害期间，水权包含了国际人道主义法对缔约国施加的义务。这类义务有：保护平民人口赖以生存的物体，如饮水设施、供水管道和灌溉工程；保护自然环境不受广泛、长期和严重的破坏；确保公民、被拘留者和囚犯得到足够的水。⁴⁸

三. 推动土地问题的进展

A. 对土地问题适用基于人权的方针

62. 一个基于国际人权标准以及具体目标在于增进和保护人权的概念框架，为制定知情和战略政策选择提供了依据。⁴⁹ 这一基于人权的方针为在成果和进程中分析不平等现象、歧视性做法和权力关系提供了依据。该方法确保与土地相关的最低可接受的成果及其重要决定因素，包括获得安全和足够的饮用水或消除饥

⁴⁶ 一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书，第五十四条；一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书，第十四条。

⁴⁷ 《关于战时保护平民之日内瓦公约》，第四十五、四十九和一百四十七条；一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书，第三条第三款和第五十四条；《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》，第十四条；《关于陆战法规和习惯的章程》，第 55 条；《习惯国际人道主义法》，规则 51。

⁴⁸ E/C.12/2002/11, 第 22 段。

⁴⁹ 根据“基于人权方针促进发展合作：推动联合国机构之间的共识”(<http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>)，(1) 发展合作的所有方案、政策与技术援助应进一步促进实现《世界人权宣言》和其他国际人权文书规定的人权；(2) 人权标准和原则为所有发展合作以及所有部门编制方案和编制方案进程的阶段提供指导；(3) 发展合作促进承担责任者建设履行义务的能力及/或“权利所有者”伸张权利的能力。

饿和无家可归现象。参与、不歧视和问责制等人权原则有助于为实现希望的成果所需合理进程创造条件。

63. 对土地问题采用基于人权的方针，使权利所有者能够伸张权利，同时要求承担责任者——主要为国家、但也包括工商企业和国际组织等非国家行为者——遵守其义务和责任。

64. 采用基于人权的方针能够对最脆弱群体的需要进行分析，对采取干预措施的影响进行评估。政策制定者能够更好地采取有针对性的干预行动，在土地问题和土地管理政策方面实现更公平的结果。为了确保充分享有与土地相关权利，承担责任者需要制定机制，对相关法律和政策的执行情况进行参与性监测，并提供诉诸司法和补救的途径。采用对人权问题敏感的指标可为分析、评估和监测提供更多信息。⁵⁰

65. 权利所有者参与这一进程能够使它们承担主动权，有助于促进方案、政策和战略的可持续性。这一方法可推动发展努力取得更佳成果，有益于主要行为者建设土地问题方面的能力，同时通过长期确保社会和政治共识加强社会凝聚力。

66. 采用基于人权的方针还可通过加强对土地和其他自然资源更公平的分配、管理和使用，取得长期经济收益。对土地保有权的保障可激励对土地的投资。

B. 保障土地保有权

67. 一些联合国组织和专家阐述了保障土地保有对保护居住在土地上的居民的权利的必要性。保障土地保有可激励对土地的投资。经证明，给予女性农民平等获得土地、贷款和其他资产的途径可提高生产率水平，因此是加速发展和支持粮食安全、经济增长和社会福利最有效的方式之一。⁵¹

68. 粮农组织在《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》的准则 4.2 中指出，“各国应确保与权属及其治理相关的所有行动都应遵循国家和国际法规定的现有义务，并适当顾及在相应区域及国际文书下做出的自愿承诺”。

69. 粮农组织还在《自愿准则》中强调，国家有必要通过以下方式对权属进行负责的治理和管理：(a) 促进更公平地利用土地、渔场和森林；(b) 保护人民免于被任意剥夺保有，包括被迫迁离；(c) 努力确保不使任何人受到法律、政策和做法的歧视；(d) 向更透明和参与型决策发展；(e) 帮助确保在执行法律时平等对待所有人；(f) 帮助确保在争端升级为冲突之前解决争端；及(g) 简化保有管理，使之更容易获得并对所有人生效。

⁵⁰ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx。

⁵¹ 见粮农组织，《2010-11 粮食及农业状况：农业中的女性：填性别鸿沟促农业发展》，罗马，2011 年。

70. 同样，适足生活水准所含适足住房权以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员就城市平民的保有权保障制定了相关指导原则。⁵² 虽然这些原则主要适用于城市地区，但其意图也包括城市和郊区土地，在有相关性的情况下，可引申适用于农村土地。特别报告员澄清，保有权保障应被理解为由成文法或习惯法，通过非正规或混合安排确立的与住房和土地相关的一组关系，这种保障使人们能够安全、和平和享有尊严地在自己家中生活。该保障是适足住房权一个不可分割的组成部分，也是享有许多其他公民权利、文化权、经济、政治和社会权利的必要要素。所有人应享有一定程度的保有权保障，确保得到法律保护，免受强迫搬迁、骚扰和其他威胁。⁵³ 除其他外，这些原则强调有必要承认和加强各种保有权形式，建议采取措施，改善保有权保障，优先采纳“本地”解决办法，而非迁离，倡导考虑房地产的社会职能，并确定方法，使国家对涉及保有权保障的决策承担责任。

71. 保有权得不到承认有时被用作歧视的理由，将无地者排除在社会服务和享有的权利之外。非正规定居点的居民常常被剥夺获得社保、医疗服务和教育的途径，因为他们不能作为公民登记。经济、社会和文化权利委员会在第 20 号一般性意见中指出，禁止以财产状况——如土地所有权或保有权，或缺乏这类权利作为歧视的理由。⁵⁴ 委员会在第 15 号一般性意见中指出，享有经济、社会和文化权利，如获得供水服务和免受强迫迁离，不应以个人生活在非正式住区等土地保有权地位为条件。⁵⁵

四. 结论和建议

72. 与土地相关问题带来许多与人权相关的急需解决的挑战，因为土地是实现许多人权的重要要素。

73. 全球对粮食安全、气候变化、快速城市化及对自然资源不可持续的使用等问题日益增加的关切都使人们开始重新关注土地利用、控制和管理的方法。获得、使用和控制土地的情况直接影响到对一系列人权的享有。同时，有关土地的争端常常造成侵犯人权、冲突和暴力。土地相关问题的人权方面与发展、建设和平和人道主义援助，以及与减灾和恢复直接相关。

⁵² 见 A/HRC/25/54。

⁵³ 同上，第 5 段。

⁵⁴ E/C.12/GC/20, 第 25 段。另见 A/HRC/25/54, 第 5 段。

⁵⁵ E/C.12/2002/11, 第 16 (c)段。

74. 忽视人权标准的土地相关决策常常导致人民被迫迁离或流离失所。在许多国家，向大规模农业的转变导致强迫迁离、大规模流离失所和地方粮食危机，结果反过来推动农村人口向城市迁移，使城市土地和住房承受更大压力。安置工作常常以侵犯相关社区人权的形式进行，使得本来已动荡的情况雪上加霜。一些旨在保护环境的措施也可能与依靠土地维持生计和生存的人口的利益及人权相悖。

75. 人权规范性框架和标准对土地问题的指导，包括有关不歧视、平等参与、透明度和问责制等原则的指导可帮助会员国制定战略、政策和方案，以确保发展进程的可持续性及其所有者的利益。

76. 更具体而言，各国、联合国机构及参与土地问题的所有行为者有必要认真考虑人权机制，包括条约机构在其一般性意见中提供的指导。各国尤其应将有关城市贫民保有权保障的指导原则，“关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则”⁵⁶ 以及“关于贸易和投资协定的人权影响评估的指导原则”⁵⁷ 纳入其法律、政策和方案。

77. 同样，各国的法律和政策还应适当体现出《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》及其人权义务。

78. 应特别关注确保所有阶层人民的保有权保障，不论其保有权类型如何，并在涉及继承土地的事务中确保平等权利和不歧视。

79. 各国应确保在涉及土地冲突、安置、迁离和其他土地相关问题的事务中适用正当程序。这一要求也适用于从事土地相关活动的国际金融机构和其他行为者。

80. 各国应尤其关注从事土地和迁离问题的人权维护者，包括律师和社区代表，保护他们免受一切形式的威胁和骚扰。

⁵⁶ A/HRC/4/18, 附件一。

⁵⁷ 见 A/HRC/19/59/Add.5, 附件。