



人权理事会

第五十五届会议

2024年2月26日至4月5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

迁离和流离失所后的重新安置：应对一场人权危机

适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员
巴拉克里希南·拉贾格帕兰的报告*

概要

特别报告员在根据人权理事会第 52/10 号决议提交的本报告中，阐述迁离和流离失所发生之后人员重新安置方面的当前危机状况，这场危机对适当住房权和其他人权产生着负面影响。虽然迁离和流离失所被认为是主要的人权问题，但在全球范围内，重新安置方面的负面结果尚未被视为一个重大人权问题。这种负面结果导致受影响者的权利，包括适当住房权，受到严重侵犯。特别报告员意在通过本报告发出响亮的呼吁，在灾害、发展、冲突、无节制使用征用权、城市化、工业化农业、气候变化和其他驱动因素导致流离失所现象有增无己的时代，需要预防和应对重新安置的不良结果和负面影响。在本报告中，特别报告员审查了国际人权法中关于重新安置的现有标准、重新安置的主要驱动因素和效果不佳的主要原因，并探讨了改善重新安置记录的替代途径。他最后就避免和减少流离失所和不良重新安置结果造成的伤害提出了建议，并主张制定全面的全球原则和准则，以确保重新安置完全符合人权。

* 本报告在截止日期后提交，以反映最新的事态发展。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 国际法下的重新安置.....	4
三. 重新安置对人权的影响.....	7
四. 重新安置的主要驱动因素：解决原因.....	10
五. 为什么重新安置经常损害人权.....	13
六. 争取改善重新安置.....	17
七. 结论和建议.....	18

一. 导言

1. 重新安置对人们的生活和福祉有重大影响。虽然强迫迁离和任意造成流离失所长期以来被认为是严重侵犯人权的行为，但人们对流离失所者在流离失所后所遭受的痛苦关注不够。许多流离失所社群从未获得持久解决办法或按照国际人权标准重新安置的机会。令人遗憾的是，当人们被重新安置时，结果往往很差，损害了受影响者的人权。
2. 近几十年来，因冲突、灾害、发展、土地掠夺、“绿色掠夺”¹和气候变化而流离失所的人数有所增加，预计还会继续增加。城市化、土地投机和土地及住房过度商品化、无节制地使用征用权、工业化农业和水资源管理、基础设施项目、特大活动、暴力冲突、养护、灾害和气候变化都是大规模流离失所和重新安置的驱动因素。
3. 虽然关于境内流离失所和发展导致的流离失所问题已经有若干国际标准，但特别报告员认为，有必要在现有人权条约法、国际人权标准、国内法中的法律原则和最佳国际做法的基础上，制定关于各种重新安置的人权原则和准则。这些准则的目的是弥补保护方面的重大差距，统一现有标准和法规，并确保任何重新安置都符合人权。
4. 尽管某些国际文书和特定国家法律和政策中承认重新安置的某些要素，如自由、事先和知情同意以及参与权，但目前还没有处理重新安置过程的所有阶段并确保重新安置完全符合人权标准的一般性国际准则。缺乏明确的标准导致各国、金融机构、企业和其他行为体的做法相互不一。因此，联合国人权机制不断收到关于不尊重受影响者人权的不当重新安置程序的报告。
5. 在根据人权理事会第 52/10 号决议提交的本报告中，特别报告员指明了重新安置过程中出现的人权挑战，评估了与重新安置有关的现有国际法、法规、政策和做法。此外，他评估了法律架构中的差距，分析了确保与重新安置有关的人权不仅在纸面上得到保护，而且在实践中得到尊重所需的程序。报告并不侧重于涉及跨境努力的难民重新安置以及挑选难民并将其转移到第三国的流程。为了收集信息编写报告，特别报告员于 2023 年 11 月 29 日举行了一次专家磋商，参考了书面提交的材料并开展了广泛的研究。特别报告员感谢提供书面意见的所有各方。²
6. 虽然学术文献和标准中经常交替使用“搬迁”和“重新安置”这两个术语，但在本报告中，重新安置被理解为无论规模大小的某一人群搬迁到一个新的地点，在那里重新建立其惯常居住地并重建生活和生计。
7. 本报告包含以下各节：(a) 国际法下的重新安置；(b) 重新安置对人权的影响；(c) 重新安置的主要驱动因素：解决原因；(d) 为什么重新安置往往损害人权；(e) 努力改善重新安置；(f) 结论和建议。

¹ 见 A/HRC/52/28。

² 关于提交的材料，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-resettlement-human-rights-issue>。

8. 特别报告员将在即将提交大会的报告中阐述从不同重新安置项目中吸取的经验教训，并更详细地讨论国家、国际组织、企业和其他行为体的人权义务。与此同时，特别报告员将与各国、国际组织、联合国机构、专家、民间社会和企业代表协商，制定一套关于重新安置的原则和准则，并打算在 2025 年提交人权理事会。

二. 国际法下的重新安置

9. 本节概述了与重新安置有关的现行国际法，并介绍了国家、法院、国际机构和企业对国际法的解释和忽视或缺乏认识如何对重新安置结果产生不利影响。本节凸显了与受重新安置影响的权利有关的法律和标准的分散性，着重指出明显缺乏管理整个重新安置过程的一套单一、全面的准则。

10. 除其他外，重新安置影响到财产权和适当住房权。《世界人权宣言》规定，人人有权单独或与他人一道拥有财产，任何人的财产不得被任意剥夺(第十七条)。适当住房权载于《世界人权宣言》第二十五条第一款和《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条。经济、社会及文化权利委员会在第 4 号一般性意见(1991 年)中阐述了适当住房权的范围，在第 7 号一般性意见(1997 年)中阐述了强迫迁离问题，在第 26 号一般性意见(2022 年)中阐述了土地与经济、社会和文化权利的相关性。

11. 在第 4 号一般性意见(1991 年)中，适当住房的定义包括使用权保障；服务、材料、设施和基础设施的可得性；可承受性；可居住性；可达性；位置；和文化适宜性。该定义还应包括可持续性。³ 住房权基本上是一种在安全的家中安全和有尊严地生活的权利。长期以来，强迫迁离被认为是对人权的严重侵犯，显然不符合《经济、社会、文化权利国际公约》的要求。经济、社会及文化权利委员会在第 7 号一般性意见(1997 年)中申明，各国必须采取一切适当措施，最大限度地利用其现有资源，确保向那些无法为自己提供住房的人提供适当的替代住房、重新安置或获得生产性土地。

12. 经济、社会和文化权利委员会在第 26 号一般性意见(2022 年)中要求各国制定和实施国家立法，以确保迁离和重新安置流程符合国际人权法。该委员会强调，提供的任何替代住房都应当是安全的，并提供使用权保障，使人们能够获得公共服务，包括教育、医疗保健、社区参与和生计机会。鉴于社区在支撑和维持邻里网络和支持生计方面的重要作用，应尽一切努力不拆散社区。在进行任何迁离或改变土地用途之前，缔约国应确保与受影响的人协商探讨所有可行的替代办法。在任何情况下都应向受迁离令影响的人提供有效的法律救济措施或程序。

13. 一些国际公约和宣言承认土著人民和农民对其土地的权利。《联合国土著人民权利宣言》要求各国在通过和实施可能影响土著人民的立法或行政措施之前，通过土著人民自己的代表机构与有关土著人民真诚协商和合作，以获得他们的自由、事先和知情同意(第 19 条)。国家在实施影响土著人民土地、领土和资源权利的项目之前，必须将征得同意作为协商的目标(第 32 条)。国际劳工组织(劳工组织)1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)也规定了土著人民对其传统占有的

³ A/HRC/52/28, 第 5 段。

土地的所有权和占有权(第 14 条), 并包括了同意要求(第 6 条)。《联合国农民和其他农村地区劳动者权利宣言》明确规定了他们的土地权和适当住房权、获得公正和公平补偿的权利以及返回权。

14. 根据《公民及政治权利国际公约》, 国家只有在保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德或他人的权利和自由的必要情况下, 并且在符合《公约》承认的其他权利的情况下, 才可干涉选择居住地的权利(第十二条)。各国也有责任确保获得食物、安全饮用水和卫生设施的人权。⁴ 这些人权对于享有所有其他权利至关重要, 并且通过相互间的作用构成了适当生活水准权, 也构成了生命权的基础。

15. 同样, 《非洲人权和人民权利宪章》(第 14 条)、《美洲人权公约》(第 21 条)、《保护人权和基本自由公约》(《欧洲人权公约》)(第 8 条)及其第 1 号议定书保护财产权以及私人和家庭生活及住宅受到尊重的权利。

16. 得到 31 个国家批准的《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》处理非洲武装冲突、自然灾害和大规模发展项目造成的境内流离失所问题。《公约》列明了境内流离失所的定义, 并规定了缔约国在重新安置方面的义务, 包括有义务防止公共或私人行为者实施的项目造成流离失所, 探索可行的替代办法, 向可能因项目而流离失所的人提供充分信息并与其协商, 以及在实施拟议的发展项目之前对这些项目进行社会经济和环境影响评估(第 10 条)。此外, 该公约规定人们有权就是否返回、融入当地社会或搬迁做出自由和知情的选择, 并责成缔约国与受影响的人协商, 以确保他们参与寻找可持续的解决办法(第 11 条)并提供有效的救济措施(第 12 条)。

17. 《关于落实〈非洲人权和人民权利宪章〉所载经济、社会和文化权利的原则和准则》第 79(gg)段要求缔约国确保重新安置权, 包括获得更好或同质置换土地的权利、获得医疗保健和教育等基本公共服务的权利以及符合适当标准的住房的权利。

18. 《关于境内流离失所问题的指导原则》概述了境内流离失所者在流离失所之前、期间和之后得到保护和援助的权利。原则 28 规定, 主管部门负有首要义务和责任创造条件并提供手段, 使国内流离失所者能够返回或自愿在该国另一地区重新定居。应做出特别努力, 确保境内流离失所者充分参与回返或重新安置和重返社会的规划和管理。《指导原则》还阐明, 国家机关负有向管辖范围内的境内流离失所者提供保护和人道主义援助的首要义务和责任, 但没有就规划、实施或监测重新安置的实际流程提供详细指导。

19. 《境内流离失所者持久解决方案框架》⁵ 为确保境内流离失所者可持续融入社会提供了额外指导, 包括那些选择在国家另一地区融入社会的人。《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》为归还和赔偿被任意剥夺的住房、土地和财产提供了更具体的指导, 但没有深入解决重新安置问题。

⁴ 见大会第 64/292 号决议。

⁵ [A/HRC/13/21/Add.4](#).

20. 基于发展的迁离和流离失所问题基本原则和准则的结构，涵盖了整个流离失所流程，从先前的措施到受影响社区的最终重新安置。其中规定，在迁离之前，规划和发展进程应得到所有可能受影响的人参与，包括向所有可能受影响的人发出适当通知、举行公开听证会、提前有效传播相关信息、合理的公共审查期限、向受影响的人提供法律、技术和其他咨询意见，以及受影响的人应当有机会质疑迁离决定和/或提出替代建议并阐明他们的要求和发展优先事项。已确定的重新安置地点必须符合适当住房标准，在符合国际公认人权原则的全面重新安置政策出台之前，不应进行重新安置。尽管这些基本原则和准则侧重于重新安置规划的许多要素，但并不侧重于冲突、灾害或气候引起的重新安置，也没有涵盖确保在重新安置过程中充分保护人权的所有相关细节。

21. 城市贫民使用权保障指导原则明确指出，各国应通过并实施符合人权的重新安置政策，在问题无法得到就地解决的情况下实施。城市规划应纳入任何必要重新安置的全市战略，并确定可用、合适和安全的重新安置地点，确保能获得生计机会、服务和设施。主管部门在采取完全符合国际人权法义务的重新安置政策之前，不应重新安置任何家庭。重新安置住户的决定还应接受司法审查。⁶

22. 国际人权标准对重新安置流程的具体内容提出了明确的期望，例如提供补偿。基于发展的搬迁和流离失所问题基本原则和准则、《国际金融公司环境和社会可持续性绩效标准》(标准 5 和 7)以及难民和流离失所者住房和财产归还原则包括支付公平合理的补偿。《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》规定，各国应根据国内法确保公平估值和及时赔偿。例如，除其他形式外，补偿可以是现金、入住替代区域的权利或两者的结合(第 16.3 条)。

23. 《工商业与人权指导原则》规定了政府和私营企业各自的义务和责任，以防止和应对商业活动造成的不利影响，包括自愿和非自愿流离失所和重新安置。根据《指导原则》，公司有尊重人权的独立责任，而政府有义务保护人权不受私营部门行为者的侵犯。这包括颁布和执行要求公司尊重人权的法律，包括在重新安置的情况下。

24. 关于减少灾害风险和适应气候变化的国际框架以及针对武装冲突的人道主义指导文件⁷ 也含有重新安置的概念，大多数国际金融机构都采用了自己的发展项目重新安置标准。⁸ 例如，《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》要求在可能的情况下搬迁灾害风险易发区的人类住区(第 27(k)段)。2016 年通过的国际法委员会关于发生灾害时的人员保护的条款草案明确指出，发生灾害时应尊重所有人权。⁹

⁶ 见 [A/HRC/25/54](#)。

⁷ 例如，见联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“南苏丹：本提乌境内流离失所者营地 A&B 搬迁尽责调查清单”(2022 年)。

⁸ 例如，见世界银行《环境和社会标准第 5 号》；经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会，“援助机构关于发展项目中非自愿流离失所和重新安置的准则”，《援助与环境准则》，第 3 号(巴黎，1992 年)。

⁹ [A/71/10](#)，第 48 段。

25. 尽管有这些进展，但关于如何以符合人权的方式进行重新安置，仍然没有各国商定的全球公认标准。上述公约和人权标准都没有界定在什么情况下允许重新安置，没有足够详细地规划重新安置流程，也没有规定特定行为者应承担的义务。大多数关于流离失所的标准涉及人们因武装冲突或灾害的影响或为了躲避武装冲突或灾害的影响而被迫离开家园的情况，没有充分解决由发展、保护或减缓气候变化等其他驱动因素引发的重新安置问题。

26. 虽然国际人权法已经具体规定了国家和其他行为体在重新安置方面的某些义务和责任，但目前的框架需要进一步关注解决保护差距和澄清现有权利的范围。

27. 关于重新安置的原则和准则可以借鉴和协调散见于各种法律文书、联合国条约机构的工作、国家法律标准以及国内和国际法院的判例中的现有国际人权法。此外，这些准则也可以借鉴相关的国际人道主义法和国际刑法。

三. 重新安置对人权的影响

28. 并非所有的重新安置经验都是负面的。许多被重新安置的人能够成功地融入新的社区，并建立新的和令人满意的生活。¹⁰ 然而，如果重新安置的构思、规划和实施不当，没有与受影响的人进行有意义的协商，没有他们的参与，或者没有任何救济办法，就会对人权产生不利影响。除了适当住房权之外，一系列其他人权也会受到重新安置做法的影响。重新安置往往伴随着：(a) 失去土地和自然资源，包括公共财产和服务；(b) 越来越多的人无家可归或被安置在不适当的住房中；(c) 无法获得公共基础设施、水和卫生设施、教育或医疗保健；(d) 异化、地位剥夺和社会脱节导致文化损失；(e) 失去工作和生计来源；(f) 粮食不安全；(g) 边缘化，包括社会网络的脱离和崩溃；(h) 发病率和死亡率上升以及心理影响，包括创伤；(i) 与接纳社区发生冲突和暴力的风险增加；(j) 对包括妇女、种族、族裔和宗教少数群体、儿童、老年人、移民和土著人民在内的弱势群体造成不成比例的不平等影响。¹¹

29. 重新安置与对人权维护者的威胁和暴力密切相关，经常令人痛心导致安全官员过度使用武力、任意拘留、酷刑、不人道或有辱人格的待遇和处罚，甚至杀害反对重新安置的人。

30. 境内流离失所监测中心估计，到2022年底，有6,150万人因冲突和暴力而在境内流离失所，900万人因灾害而流离失所。¹² 另有数百万人因经济发展和国家支持的基础设施、扶贫和人口再分配计划而流离失所。研究表明，1997年至2017年期间，全球多达3亿人因发展干预行动而流离失所——每年1,000万至

¹⁰ 见欧洲复兴开发银行，《重新安置指南和良好做法》(2017年)；Michael M. Cernea，“补偿和惠益分享：为什么必须改革移民政策和做法？”《水科学与工程》第1卷第1期(2008年3月)。

¹¹ 见Michael M. Cernea，“致贫风险、风险管理和重建：人口流离失所和重新安置模式”，在联合国水电与可持续发展研讨会上提交的论文，北京，2004年10月27日至29日；Lidewij van der Ploeg和Frank Vanclay，“对项目引起的流离失所和重新安置采取基于人权的办法”，《影响评估和项目评估》，第35卷第1期(2017年)，第34-52页。

¹² 见国内流离失所监测中心，全球国内流离失所数据库。可参阅<https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>。

1,500 万人。¹³ 最近对 2011-2020 年期间的估计表明，这一数字可能超过每年 2,000 万。¹⁴

31. 尽管估计数字不同，但很清楚，发展项目、极端天气事件和冲突正导致每年数百万人非自愿流离失所，需要重新安置的人数预计将会增加。¹⁵ 据估计，到 2030 年，仅旱灾就可能导致 7 亿人流离失所，¹⁶ 洪水的严重程度和频率预计将会增加。¹⁷ 因此，帮助那些因自然事件、气候变化和发展进程而流离失所的人重新定居并重建他们的生活、生计和社区，是对各国和国际社会的巨大挑战。

32. 随着流离失所规模的扩大，报告的侵犯人权事件也越来越多，越来越多的社区向特别报告员求助，要求加以干预就是证明。无论原因是发展、冲突还是灾难，流离失所和重新安置对人权的影响都是相似的，人们越来越认识到这种相似性。¹⁸ 许多基础设施和其他发展项目的开发方式可以避免或最大限度地减少重新安置的必要性，方法是首先进行选项评估并探索所有可能的替代设计，同时确保重新安置完全符合国际法。为发展项目让路而被重新安置的人也应该有权获得他们承受苦难所换来的重大利益。¹⁹

33. 一个主要的人权问题是被重新安置的人是否同意他们搬迁。尽管任意造成流离失所是非法的，但自愿重新安置被视为可以接受。然而，被要求搬迁的社区可能面临同样令人为难的选择：他们留在原地的权利可能会使自己处于危险之中，而他们的重新安置可能被视为别无选择的既成事实。在这种情况下，即使是自愿重新安置也很可能构成强迫流离失所，带来虚假同意的风险。²⁰ 此外，在重新安置过程中，流离失所者和家庭遭受的真正代价、损失和损害往往没有得到充分考虑，量化方法和相关协商方法很少能充分评估眼前和长期的经济和非经济损失和损害，并提供充分的补救和赔偿。

34. 不尊重流离失所者的尊严、能力和价值的非自愿重新安置可能造成巨大的社会代价，这是有据可查的。许多案例表明，重新安置的规划和实施往往存在缺陷，以至于使受影响的社区陷入贫困。²¹ 在许多国家，这一负担不成比例地落

¹³ 见 Nadine Walicki、Michael J. Ioannides 和 Bryan Tilt，“水坝与境内流离失所：简介”（境内流离失所监测中心，2017 年）。

¹⁴ 见 Michael M. Cernea 和 Julie K. Maldonado，“挑战流离失所和重新安置的主流范式：演变和改进的建设性方法”，载于 Cernea 和 Maldonado 合编的《挑战流离失所和重新安置的主流范式：风险、贫困、遗产、解决方案》。（牛津大学阿宾登分校和纽约劳特利奇出版社，2018 年出版）。

¹⁵ 参见 William L. Partridge 和 David B. Halmo，《重新安置流离失所社区：适用非自愿重新安置国际标准》（马里兰州兰哈姆，列克星敦图书公司，2020 年）。

¹⁶ 见联合国《2022 年可持续发展目标报告》。

¹⁷ 见 Kaoru Kakinuma 等人，“洪水导致的世界人口流离失所”，《环境研究快报》，第 15 卷第 12 期(2020 年 12 月)。

¹⁸ Robert Muggah，“两个孤例的叙事：比较冲突和发展导致的境内流离失所和非自愿重新安置”，《国际移民》，第 41 卷，第 5 期(2003 年)，第 5 页；Michael M. Cernea，“发展引起的和冲突引起的境内流离失所者：弥合研究鸿沟”，《被迫移民评论》(2006 年 12 月)。

¹⁹ 见 Cernea，“补偿和惠益分享”。

²⁰ 见 David James Cantor，“流离失所背景下‘迁离’的概念化”，《国际人道主义法律研究杂志》(2023 年 10 月 9 日)。

²¹ 见 Cernea 和 Maldonado，“挑战主流范式”；Partridge 和 Halmo，“重新安置流离失所社区”。

在那些处于社会底层的人身上，这些人包括属于族裔、种族和宗教少数群体的人、土著人民、低种姓群体、妇女和农村穷人，他们在决策中几乎没有发言权。事实上，这种不成比例的影响很可能被视为一种间接针对少数群体的形式，这种形式被称为“发展清洗”——一种通过流离失所和边缘化进行的种族清洗。²² 尽管制定了政策和法律框架用以指导和管理流离失所人口重新安置的各个方面，但实际记录的成功社区重新安置的事例仍然很少。相反，如果与受影响的社区进行了适当的协商，项目规划和实施得到包括适当的利益攸关方参与和支持，重新安置就可以而且确实避免了过度的社会危害。²³

35. 在涉及重新安置的项目中，许多人权受到侵犯，包括发展权、自决权、文化认同权、生命权、食物权、生计权、适当住房权和土地权、集会权、结社权、抗议权和言论权以及参与权、救济权、复原权、补偿权和赔偿权。²⁴ 鉴于各项人权是相互依存的，侵犯适当住房权本身就可能严重损害获得教育、工作、医疗保健或其他服务的机会。由于语言障碍、资金限制、歧视或缺乏基本服务，被重新安置的人往往难以获得这些服务。当人们失去工作、土地或生意时，重新安置还会扰乱他们的生计，这反过来又会对他们养活自己和家人的能力产生毁灭性影响。当人们被迫放弃传统生活方式并适应新的文化时，这会对他们的文化认同产生严重影响，并破坏社会和家庭网络，造成丧失社会经济安全网的后果。

36. 非经济损失，包括文化损失，如遗产、墓地和宗教场所的损失，必须予以充分核计和补救，包括通过适当的承认和赔偿。最近的一项研究审查了 203 个重新安置案例研究，证明重新安置经常导致生计丧失和经济机会受限。虽然有形成果，如服务和基础设施的提供，在某些情况下有所改善，但自然、金融、社会和文化资产方面的成果通常要差得多。²⁵ 实证研究还表明，被重新安置的人面临被剥夺权利和被剥削的风险，并经常遇到这种情况。²⁶

37. 重新安置还导致更大范围的社会代价，这可能源于对重新安置社区的长期社会、经济和文化影响或与接纳社区的紧张关系加剧。当重新安置资金预算在项目实施前不到位或不充分时，当项目成本超支时，当重新安置后支助预算不足时，很可能出现负面结果。自给自足能力越来越弱的社区往往需要额外的支持来解决安置成果不足的问题。财政和其他方面的长期支持可能需要国家和其他方面投入更多资源。在失败的重新安置点，许多受项目影响的人搬回原来的地点或迁移到城市地区，往往是没有使用权保障的非正规住区，而且往往没有工作，使自己面临被强行迁离和进一步流离失所的风险。这引发了无家可归、住房不稳定、土地纠纷和资源本就不足的地方服务进一步流失，所有这些都给社会造成了更大范围的代价，这突出了重新安置需要做到一次到位的价值。

²² 见 Balakrishnan Rajagopal, “发展的暴力”，《华盛顿邮报》2001 年 8 月 9 日。

²³ 见 Annah E. Piggott-McKellar 等人，“重新安置结果的生计分析：气候引发的重新安置的教训”，*Ambio*, 第 49 卷，第 9 期(2020 年 9 月)，第 1474-1489 页。

²⁴ 见 Balakrishnan Rajagopal, “大型水电的现状”，在麻省理工学院流离失所研究和行动网络研讨会上发表的论文，题为“当今水电项目的现状：过去的经验教训与未来的道路”，2016 年 5 月。可查阅 <https://static1.squarespace.com/static/56340b91e4b017e2546998c0/t/58c9b6c4f5e23111fb56b76a/1489615402885/May+6th+2016+Workshop+Proceedings+and+Notes.pdf>。

²⁵ 见 Piggott-McKellar 等人，“生计分析”。

²⁶ 见 Cantor, “‘迁离’的概念化”。

38. 重新安置，尤其是执行不当的重新安置，会对几代人产生长期的负面影响。社会和环境的影响可能很复杂，社区可能会持续感受到多年，有时会持续几代人。这同样适用于居住在重新安置点相同地区的接纳社区或邻近社区。例如，世界银行承认巴基斯坦塔尔贝拉水电站项目引起的与重新安置有关的长期遗留问题，²⁷其中包括尚未解决的补偿和重新安置法院案件，这些案件仍然影响着在数十年前流离失所的人的生活。²⁸

39. 重新安置程序如果缺乏包容性，就会引发和固化社会冲突。²⁹ 反对或阻碍项目的人通常被视为发展的障碍，需要清理。重新安置如果能提供适当住房和适当生活水平，就可以缓解冲突。包容性和参与性的重新安置有助于政治参与和自决、行使表决权、参与民间社会和对社区的投资，而在重新安置是非自愿或执行不力的情况下，这些往往是缺失的。

40. 人权在重新安置过程中易受侵犯的原因，可能是多重和交叉形式的不平等以及多种结构和社会动因导致了权力拥有程度和权利享有水平的衰减和不平等。重新安置往往对妇女、种族、族裔和宗教少数群体、儿童、老年人、移民或土著人民等弱势群体产生不成比例的影响，导致他们的进一步边缘化和受歧视。因此，在重新安置规划和实施的所有阶段都必须考虑性别及其他人口、文化和社会经济差异。

四. 重新安置的主要驱动因素：解决原因

41. 造成流离失所的原因或理由很多：气候变化、养护、暴力冲突、城市化、灾害或健康保护、人口管理、工业化、基础设施发展和减贫战略。此外，还有特别报告员无法在本报告中充分探讨的其他结构性根本原因，如土地投机和土地、住房和气候政策的金融化，以大型基础设施和土地交易为中心，包括以“绿色掠夺”手段的经济发展模式，征用权使用的无节制增长，土地治理不善以及通过强制性市场化缩减公共财产资源的产权模式等。³⁰ 重新安置的最主要驱动因素可分为以下各类：

(a) 灾害和气候变化。驱动因素包括洪水、热浪和野火、山体滑坡、海啸、台风、地震和火山爆发等自然灾害，这些灾害不可预测，通常是意外发生的。其中还包括海平面上升、盐碱化、土地和森林退化、生物多样性丧失、荒漠化、干旱和饥荒等“缓发”事件。气候变化和相关的极端天气事件和灾害在全球范围内发生，但往往更频繁地影响低收入社群。社会、经济和政治条件决定了遭受灾害有形影响的风险和易受影响程度，边缘化群体往往生活在高风险地区，资

²⁷ 见 Muhammad Kamran, “性别与发展引发的重新安置：巴基斯坦塔尔贝拉大坝重新安置案例研究”，《巴基斯坦妇女研究杂志》，第26卷第2期(2019年)，第89-103页。

²⁸ 见世界银行第PAD1728号报告(2016年)。

²⁹ 见A/78/160。

³⁰ 见 Ben White 等人, “新圈地：关于公司土地交易的关键观点”，《农民研究杂志》，第39卷，第3-4期(2012年)，第619-647页；Saskia Sassen, “今天的土地掠夺：助长国家领土的解体”，《全球化》，第10卷，第1期(2013年)，第25-46页；Olivier De Schutter 和 Balakrishnan Rajagopal 编辑。《自下而上的财产权：土地商品化与反运动》(伦敦，Routledge 出版社，2019年)。

源有限，经常被排除在决策机构之外或代表性不足。³¹ 灾后重建往往有利于精英阶层的利益，并促进私有化或土地掠夺。还应指出，由于养护区、公园、保留地和禁猎区的建立和扩大以及气候风险的金融化，包括通过减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案(降排方案)和气候缓解举措，与养护相关的流离失所和重新安置正在增加，特别是来自林区的流离失所和重新安置。³² 由于住房建设、管理和拆除的所有阶段都具有强烈的环境影响，因此，至关重要是避免不必要的住房拆除和重新安置，并确保重新安置不仅符合人权，而且具有社会和环境可持续性；³³

(b) 发展项目规划和征用权。其中包括基础设施、绿色能源生产、其他能源项目和公共工程。水电和灌溉大坝、机场、道路和输电线路等发展项目通常被认为是为公共利益服务的，尽管这些利益可能被私人利益获取或被在公众中占主导地位的阶层所获得。土地通常是通过使用征用权或强制购买令事先获得或征用的，这使国家有权为公共目的获得或征用私人财产。对土地所有者的补偿框架往往规定支付“公平市场价值”，尽管许多国家也有实物补偿或土地置换补偿的规定。³⁴ 基础设施项目通常涉及国家和国际发展机构的大量融资，这些机构往往在项目实施中发挥核心作用，因此在受影响人口的重新安置中发挥关键作用。³⁵ 扶持经济特区的政策和立法通常允许在未经正式批准或事先评估环境和社会影响的情况下开发经济特区，并经常导致不符合人权的强制搬迁和重新安置；³⁶

(c) 城市化。从农村到城市的移民——通常是由于灾害、冲突、发展导致的流离失所或贫困——在许多城市造成了系统性的不平等、社会排斥和缺乏适当住房。为应对城市发展、商业利益或美化城市地区的压力而实施的城市发展或重新开发项目导致全球数百万人被迁离，往往不尊重生活在城郊社区或非正规住区的人的权利。³⁷ 迁离是为了开发城市景观中的私产或高速路的一种常见清理土地手段。流离失所往往发生在低收入、住房条件差、没有使用权保障的地区，目标是那些没有政治或社会权力的人；³⁸

³¹ 见世界银行，《灾害风险管理的包容性方法：定性审查》(2022年)。

³² 见昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架中设定的目标(见 <https://www.cbd.int/gbf/targets/>)。

³³ 见 A/HRC/52/28；Arun Agrawal 和 Kent Redford，“养护和迁离：概述”，《养护与社会》，第7卷，第1期(2009年)，第1-10页；Joshua Hammond，“在国际侵犯人权行为的背景下挽救联合国降排方案”，《丹佛国际法和政策期刊》，第45卷第4期(2017年)。

³⁴ 例如，见尼泊尔 2034(1977)号《土地征用法》，该法允许“分配其他土地作为交换”。

³⁵ 见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《关于超大型基础设施投资的人权影响和意义的基线研究》(2017年)。

³⁶ 见泰国土地观察，《湄公河地区的经济特区和土地剥夺》(泰国土地观察和海因里希·伯尔基金会东南亚分会，2021年)。

³⁷ 见 A/70/270。

³⁸ 见人权高专办柬埔寨国家办事处，《柬埔寨的迁离和重新安置：人力成本、影响和解决方案》(2012年)。另见 IDN5/2021 号来文。本报告提到的所有信函可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

(d) 采掘业。石油、天然气、矿物质、矿山和木制品等自然资源的开采经常导致土地被国家或私人行为体收购，导致流离失所和重新安置。³⁹ 虽然自然资源开采对许多国家的经济仍然至关重要，但负面社会影响在采矿等部门尤其普遍。⁴⁰ 采掘业往往需要征用土地，导致社群流离失所，而且往往得不到充分补偿。⁴¹ 森林的商业开发也是流离失所的主要驱动因素，特别是对土著人民而言。用于自然资源开采的土地通常是在能够以低成本获得土地的地区和人们已经贫困化的地区获得的。采掘业以发展的名义推动的非自愿重新安置往往反映了发展利益和风险的不平衡分配、贫困社区的不平等和边缘化；⁴²

(e) 农业企业。以土地租让和种植出口作物如棕榈油、甘蔗、棉花、大豆和水果等以及肉牛牧场为形式的农业综合企业迅速扩张，是流离失所和重新安置的常见驱动因素，也可能导致用于当地粮食供应的土地和资源流失。跨国公司、外国投资者、地方政府和企业促成的强制搬迁和非自愿重新安置导致全球农村人口大规模流离失所。⁴³ 在某些情况下，企业直接购买土地，然而，在大多数情况下，土地是被国家行使征用权征用的；⁴⁴

(f) 暴力冲突。因暴力冲突而流离失所的数百万人生活在临时或不适当的境内流离失所者营地或难民营，往往长达数十年。家庭整整几代人在难民营度过一生的并不罕见。据估计，黎巴嫩长期收容了 150 万叙利亚难民，⁴⁵ 伊朗伊斯兰共和国大约有 75 万阿富汗人，其中许多人已经在那里待了几十年。⁴⁶ 境内流离失所者和难民营地是作为临时解决方案设计的，然而，当返回原籍地显然不太可能或完全不可能时，就需要有持久的解决办法。这种持久解决办法可以采取就地融入接纳社区或重新安置到另一个地方的形式。⁴⁷ 为了确保那些选择接受重新安置的人的权利得到保护，有必要制定更具体的重新安置人权准则。

42. 重要的是要将流离失所的驱动因素置于历史背景中看待。在一些国家，政府在土地征用、农村和城市发展以及国家社会经济发展举措方面的做法受到殖民主义遗留政策或种族歧视法律的影响。例如，为满足国内和国际市场需求而破坏传

³⁹ 见 A/78/155。

⁴⁰ 见 Prosper Issahaku Korah 等人，“加纳采矿社区重新安置涉及的生计问题分析”，《资源政策》，第 63 卷，第 C 期(2019 年)。

⁴¹ 见 Ghulam Dastgir Khan 等人，“阿富汗艾纳克采矿社区采矿导致的流离失所和重新安置：探索公平赔偿权”，《资源政策》，第 74 卷，C 期(2021 年)。

⁴² 见 Subhabrata Bobby Banerjee，“市场与暴力”，《营销管理杂志》，第 34 卷，第 11-12 期，第 1023-1031 页；Theodore E. Downing，“避免新的贫困：采矿引起的流离失所和重新安置”（国际环境与发展研究所和促进可持续发展世界工商理事会，2002 年 4 月）。

⁴³ 例如，见柬埔寨土地租让数据集 https://www.licadho-cambodia.org/land_concessions/。

⁴⁴ 见 A/HRC/21/63/Add.1/Rev.1。

⁴⁵ 见难民署，“黎巴嫩概况”，2023 年 8 月。

⁴⁶ 见难民署，“关于旷日持久的难民局势的说明”，2020 年 1 月 28 日。可查阅 <https://www.unrefugees.org/news/protracted-refugee-situations-explained>。

⁴⁷ 见 E/CN.4/Sub.2/2005/17。

统的土地使用制度以及减少农村小农耕作被认为是肯尼亚殖民时代后期战略重新安置的遗产。⁴⁸

43. 扶贫方案也是重新安置的主要推动力。中国的扶贫安置方案是国家赞助、政策驱动的大规模安置举措的一个例子。⁴⁹ 该方案提供了一个实例，反映出了体制创新和经济发展之间的复合关系，⁵⁰ 以及各级政府跨政府职能和执行严格标准的必要性。

44. 企业的经营活动极大地助长了不符合人权的重新安置的加剧。最近关于土地权、自由、事先和知情同意以及流离失所问题的公司政策承诺激增，但在确保公司行为尊重土地和住房权方面却没有取得相应进展。投资者的人权承诺是存在的，但仍然有限，而且尽管最近取得了进展，机构投资者很少以系统性或有原则的方式处理人权问题。用于评估企业业绩和激励进步的监测和评级举措显著增加，反映并表明在促进负责任的企业行为和尊重权利的重新安置做法方面进展有限。⁵¹

五. 为什么重新安置经常损害人权

45. 长期以来，重新安置对人权的破坏性影响一直有据可查。通过观察重新安置流程，可以发现一些设计和实施上的趋势，表明为什么特定的做法和法律制度往往给受影响的人带来不良结果。利益攸关方在项目构思、设计、实施和后续行动中参与不足、项目上的妄自尊大、资金限制、重新安置流程因法律和政策不充分或相互矛盾而受到破坏、缺乏诚意以及法律和政策执行不力，都给重新安置社群带来了负面影响。

46. 在许多大型基础设施和城市化发展项目中，投资者不遵守人权标准。无论投资者是跨国商业企业还是国际组织，情况往往都是如此。尽管国际金融机构有其自身的法律义务，会员国也具有域外人权义务，但它们通常不愿承认有必要强制遵守这些义务。许多国家避免承认非自愿流离失所是一种强迫迁离。这种立场回避遵守人权义务，也可能向发展援助和其他形式的域外投资和发展延伸。

⁴⁸ 见第 GBR5/2021 号来文。另见 Moritz Feichtinger, “一场巨变：1952-63 年晚期殖民肯尼亚和阿尔及利亚的社会规划和战略安置”，《当代历史杂志》，第 52 卷第 1 期(2016 年 2 月)。

⁴⁹ 见 A/HRC/35/26/Add.2 和 A/HRC/35/26/Add.2/Corr.1；E/C.12/CHN/CO/2；Tek Sheng Kevin Lo 和 Mark Wang, “中国扶贫移民的自愿程度如何？”国际人居中心，第 73 卷(2018 年 3 月)，第 34-42 页。

⁵⁰ 参见 Shi Guoqing、Jiang Tianhe 和 Sun Zhonggen, “中国土地管理法和移民安置条例的演变：制定新标准”，载于《亚洲国家的移民安置：立法、管理和争取权利的斗争》，Mohammad Zaman、Reshmy Nair 和 Shi Guoqing 编辑。(牛津大学阿宾登分校和纽约路特雷奇出版社，2022 年出版)，第 56-70 页。

⁵¹ 见 A/HRC/47/39/Add.2；经合组织，《经合组织跨国企业准则盘点报告》(2022 年)；世界基准联盟企业人权基准(见 <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/corporate-human-rights-benchmark/>)和粮食与农业基准(见 <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/food-and-agriculture-benchmark/>)；牛津饥荒救济委员会，“品牌活动的背后”(见 <https://www.behindthebrands.org/>)。

47. 公共机关往往不执行或不监测国家法律和法规，特别是在跨国工商企业的域外活动方面。执行不力可归因于各种因素，包括治理不善、腐败、缺乏资金(包括用于国家监测的资金)、政府官员或企业行为者缺乏意愿或能力、相竞的财务和其他利益以及缺乏司法独立性和诉诸司法的机会。

48. 国家法律、法规和合同即使得到执行，也不总是符合国际人权法，往往反映了权力失衡、历史不公正和歧视性做法。⁵² 例如，导致非自愿流离失所的项目往往不符合国际人权标准。国内法规规定了不同的赔偿确定方法，导致不一致而且往往是负面的结果。⁵³ 大多数大规模的社区迁离，特别是农村和土著社区以及居住在非正规住区的人的迁离，都是以某种形式行使征用权的结果，⁵⁴ 政府经常诉诸强制执行征用程序，而不是通过与受影响的人谈判促进对公共或私人项目的真正支持。⁵⁵

49. 因土地收购而流离失所的人通常有权获得“公平市场”或“公正”的补偿。然而，政府和私人行为者提供的补偿水平往往不足以弥补受影响者承受的损失。为确定国家补偿程序是否符合国际人权标准而开展的研究发现，在评估的 50 个国家中，只有 8 个国家制定了土地市场薄弱或不存在的条件下计算补偿的替代方法。在土地市场疲软的情况下，基于土地收购当时市场价值的补偿会严重不利于贫困和弱势土地所有者。⁵⁶

50. 方法上的差异，部分上是由于公平补偿等关键术语的定义不同造成的，而这又反映了国际一级的缺乏共识。例如，关于基于发展的搬迁和流离失所问题的基本原则和准则和《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属责任治理自愿准则》规定，当搬迁不可避免时，国家必须提供或确保公平和公正的补偿。但是，其中没有定义“公平补偿”一词，也没有包含计算公平补偿的机制或程序。

51. 公共和私人行为体起草和谈判的合同往往不考虑受影响者的作用、同意程度或权力动态，因此也就经常忽略替代性的方案。如果此类合同是与强国的外国公司签订的，这些公司可能享有当地法院的豁免权，并可诉诸投资者/国家争端仲裁小组或法庭等法律机构，在这些机构中，此类行为体的财产权比当地受影响者的人权更受重视。

52. 许多国家缺乏关于人权和环境尽责调查的法律。缺乏具有法律约束力和可执行的公司尽职调查标准，加上在公司侵权情况下诉诸司法的障碍，使得公司和投资者无视侵犯人权行为和环境损害，将利润置于尊重人权和为重新安置社区带来积极成果的必要措施之上。当恢复生计等关键流程或业务外包给商业动机截然不同的私人行为者时，这一点尤其成问题。

⁵² 见 [A/73/310/Rev.1](#)、[A/76/408](#)、[A/HRC/31/54](#) 和 [A/HRC/49/48](#)。另见非洲人权和人民权利委员会，少数群体权利发展中心(肯尼亚)和少数群体权利国际组织代表 Endorois 福利理事会诉肯尼亚案，276/2003, 2010 年 2 月 4 日。

⁵³ 见 Korah 等人，“生计问题分析”。

⁵⁴ 见 [A/HRC/47/43](#)。

⁵⁵ 见 Frank Vanclay，“项目导致的流离失所和重新安置：从致贫风险到发展机遇？”《影响评估和项目评估》，第 35 卷第 1 期(2017 年)，第 3-21 页。

⁵⁶ 见 Nicholas K. Tagliarino，“评估被征用土地赔偿的国家法律框架现状：对亚洲、非洲和拉丁美洲 50 个国家/地区的国家法律是否符合补偿评估国际标准的分析”，《土地》，第 6 卷，第 2 期(2017 年)。

53. 与受影响人民的协商往往不够充分，限制了被重新安置的人民参与重新安置项目的准备、规划和实施。⁵⁷ 项目支持者经常破坏协商，在项目已经获得批准后，在受影响的人无法前往的地方举行公开会议。重新安置行动计划没有以当地语言公布或提供，协商议程由项目支持者设定，受影响的人往往得不到足够的时间发表意见。

54. 受影响的人往往被视为缺乏专业知识，或者被看作是潜在不利或造成问题的利益攸关方，而不是拥有独特当地知识的项目合作伙伴。各国和其他利益攸关方将反提案视为取得进展和项目实施的障碍，而不是在项目设计和规划中积极合作的机会。人权维护者和其他直言不讳的人往往因其合法工作而面临严重限制和惩罚。不听取社群的意见，会导致误解或忽视受项目影响的人的优先事项，而不是将社群定位为关键行为者，注重作为成功关键驱动因素的利益共享概念。⁵⁸

55. 重新安置往往被视为住房项目，尽管受到影响的还有许多其他人权。重新安置的做法往往侧重于解决更换住房和提供经济补偿的需求，而没有适当关注因重新安置而受到影响的其他生活方面。无论是否提供置换住房，基本公共服务无法恢复和生计机会有限都会导致严重的后果。

56. 诉诸司法的机会有限、缺乏法律监督和管控以及缺乏司法独立性是常见的问题。受害者往往无法充分获得有效的申诉机制、法律援助和救济。当国际金融机构的申诉机制(如世界银行监察小组)接到投诉时，对是否违反了政策或标准做出最终裁定的是这些机构的董事会和管理层，而不是国家法院。这些机制的建议并不总是导致国际金融机构、政府或私营公司采取行动。⁵⁹ 尽管美利坚合众国最高法院最近对国际金融公司做出了具有里程碑意义的裁决，但国际金融机构在大多数情况下享有国家程序豁免权，因此人权受害者不能依法对其提起诉讼。⁶⁰

57. 大多数国际金融机构的保障措施并非以确保基于权利的重新安置为目标，政治和金融考虑有时主导着项目批准和实施的决策、参与性决策的程度以及对独立调查的回应。新成立的国际金融机构尚未完全建立或利用自己的保障和调查机制。⁶¹ 绝大多数私人投资者，特别是那些参与基础设施和其他大型发展项目的投资者，尚未切实履行其人权责任。

58. 用于确保基于权利的重新安置的财政资源不足是一个反复出现的挑战。政府青睐的传统方法是向受影响的人提供补偿，这种补偿很少能足以重建生计和确保适当的生活水平。还可以采用一些创新式的惠益分享方法，用项目收益帮助流离

⁵⁷ 见 Piggott-McKellar 等人的“生计分析”。

⁵⁸ 见人权高专办，《柬埔寨重新安置点社区人权状况研究和重新安置准则草案》(2022 年)。

⁵⁹ 见 A/HRC/53/24/Add.4。

⁶⁰ Jam 等人诉国际金融公司案，案卷号 17-1011, 2019 年 2 月 27 日的判决。

⁶¹ 迄今为止，亚洲基础设施投资银行投诉解决、评估和诚信部门尚未受理任何与该行资助项目有关的投诉。截至 2023 年 10 月 29 日，指控缺乏与受影响社区的协商和指控关于土地补偿不足的两项投诉被视为不合格(见 <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/project-affected-peoples-mechanism/submission/track-all-submission.html>)。

失所者重建生活，为令人满意地支持重建生活和重新安置提供一种可能的解决办法。⁶²

59. 监测、评价和项目后支持的不足阻碍了问责制。不能进行充分的监测和评估会妨碍持续学习和改进，限制调整方案的能力，并妨碍通过跟踪与重新安置行为体商定的目标取得的进展和分配给重新安置流程每个阶段的资源来改进重新安置方案。

60. 最近的案例继续表明与重新安置流程相关联的不利影响。虽然影响是多种多样的，源于个人情况的独特环境和背景，但这里提到的案例具有阐释意义，有助于表明权利在重新安置流程的不同阶段如何受到影响，包括准备、设计、评估、规划和实施阶段，以及重新安置后的监测和评估阶段。

61. 曼达利卡项目位于西努沙登加拉省的龙目岛，包括公园、度假村、酒店和一条国际赛道。有充分根据的指控表明，曼达利卡项目的实施导致印度尼西亚政府和印度尼西亚旅游和发展公司严重侵犯和践踏人权。其中包括土著人民的强制迁离和非自愿重新安置，对反对土地收购者的恐吓和威胁，文化和宗教场所的丧失，以及缺乏获得体面生计和有效救济的机会。⁶³ 问题的发生归因于正当程序保护不足、项目重新安置行动计划存在严重缺陷、缺乏受影响人员的知情同意以及亚洲基础设施投资银行对自己的“环境和社会框架”实施和执行不力。⁶⁴

62. 在津巴布韦，1998 年建造了托克韦—穆科西水坝，目的是要提高奇维区受干旱影响地区的粮食产量。2014 年的大洪水导致人员疏散，据报道有 20,000 多人流离失所。政府将人们转移到离原住地 150 公里的安置点。⁶⁵ 在洪水期间，政府决定了重新安置的路线，办法是随机选择要重新安置的人，切断社区之间的联系，并控制获得食物、水、卫生设施、住所、保健和教育的机会。据报道，警察和军队在没有补偿的情况下执行暴力迁离。⁶⁶ 儿童权利委员会强调了对流离失所儿童及其家庭因被迫重新安置而面临贫困的关切，注意到严重的营养不良和疾病、对儿童的虐待和性暴力事件以及教育的中断。⁶⁷

63. 一项关于柬埔寨重新安置的研究发现，安置点缺乏基本服务，特别是饮用水、道路、粮食安全、能源以及卫生、保健和教育服务。⁶⁸ 许多土著家庭认为对其文化遗址的补偿不足，因此不公平。大约四分之一的家庭没有足够的食物，五分之一的家庭(其中近半数为土著家庭)有子女辍学并打工赚取收入。重新安置造成了债务，因为家庭需要借款改善住房和生计条件，许多家庭在没有土地所有权的情况下在当地已经生活了 10 多年。

⁶² 见 Michael M. Cernea, “发展筹资：人口安置中的惠益分享机制”，《经济和政治周刊》，第 42 卷，第 12 期(2007 年)。

⁶³ 见第 OTH24/2021、第 OTH133/2022 和第 OTH99/2023 号函件。

⁶⁴ 见第 OTH99/2023 号函件。

⁶⁵ 见人权观察，《无家可归者、无地者和贫困者：津巴布韦托克威—穆科西洪灾受害者的困境》(2015 年)。

⁶⁶ 见 Blessing Mucherera 和 Samuel Spiegel, “被迫流离失所：洪水灾害长期后果中的重要教训”，《地理杂志》，第 87 卷，第 5 期(2021 年 10 月)。

⁶⁷ 见 [CRC/C/ZWE/CO/2](#)。

⁶⁸ 人权高专办，柬埔寨重新安置点社区人权状况研究。

六. 争取改善重新安置

64. 绝不能轻易实施重新安置。出于安全原因或为了受影响者的利益，必须将重新安置视为不可避免时的最后选择。当流离失所者不可能返回先前居住地，或返回会使他们的人权面临风险时，必须将重新安置视为一项权利。重新安置绝不应非法限制选择居住地的自由。任何人都不应被迫在某个特定的地点或社区重新定居。重新安置必须符合人权标准，适度，避免诉诸武力，并通过与受影响者谈判达成协议确保除了补偿之外的惠益分享。重新安置是一个复杂、多层面、动态和长期的过程，需要采取整体、全面和基于人权的方法。当受影响的人充分参与以重建生计和提高生活水平为重点的重新安置工作时，就可以取得积极成果。人类学家、经济学家和其他专家的独立研究证明，在经常发生洪水或山体滑坡的地区，以及在大规模经济发展项目征用土地的情况下，成功的重新安置对生计产生了积极影响。⁶⁹

65. 据报道，包括巴西、加拿大、中国、哥伦比亚和日本在内的几个国家除了为流离失所后的重建提供补偿外，还进行了大量投资。⁷⁰ 项目设计和规划过程有助于减少和尽量减少流离失所。例如，通过泰国电力局的设计研究，柏门水电站坝顶的计划高度降低了数米，从而将流离失所者人数从估计的 40,000 人减少到约 1,000 人。⁷¹ 同样，中国的各种法律和政策措施扩大了应对重新安置的机构和资金能力，例如建立了一个重新安置后发展基金，电力公司的捐款将存入该基金。⁷²

66. 斐济被视为管理气候流离失所问题的先行者，包括支持社区重新安置。该国新的《计划搬迁准则》(2023 年)标准作业程序规定了气候所致流离失所背景下的权利和义务，以及在实践中应如何维护这些权利，包括非正规住区的搬迁。⁷³

67. 要从重新安置流程中取得积极成果，就需要从最初即得到受项目影响者主动、协力和真正的参与，从设计和规划开始，直到执行和执行后阶段。重新安置应作为一个有计划的、自愿的过程进行，考虑到利益攸关方的权力动态和受影响者的作用。受影响的人不应被视为定期咨询的群体，而应被视为合作伙伴，参与并帮助制定有关规划和实施的决定，并从发展项目及其收益中受益。应为重新安置提供过渡性支持，规划进程中必须纳入最低收入保障或生计支持方案，以确保人们能够重建生活。弱势社群可能需要长期的财政支持，在设计新的安置点、补偿和支持时，必须考虑到非经济方面，如遗产、文化、墓地和古迹。

68. 惠益分享办法有可能对受项目影响的人产生长期的积极影响，远远超过勉强补偿某些资产损失的程度，并可能有助于避免许多通常与重新安置有关的负面结

⁶⁹ 参见 Partridge 和 Halmo, “重新安置流离失所的社区”。

⁷⁰ 见 Cernea, “补偿和惠益分享”。

⁷¹ 见世界银行, 业务评估部, “最近的非自愿重新安置经验: 泰国—柏门”, 第 17541 号报告 (1998 年 6 月); Partridge 和 Halmo, “重新安置流离失所的社区”。

⁷² Xiaonan Chen、Frank Vanclay 和 Jin Yu, “评估中国对大坝引发的流离失所和重新安置的安置后支持政策”, 《影响评估和项目考核》, 第 39 卷第 5 期(2021 年), 第 396-404 页; Cernea, “发展筹资”。

⁷³ 亚太灾害流离失所问题学术网络提交的材料。可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-inputs-resettlement-human-rights-issue>。

果。⁷⁴ 关于收益和资金分配的决定应在得到受项目影响者参与的过程中做出。必须与受影响的人协商，探讨流离失所和重新安置的所有可行替代办法，各国应维护居民在可能和愿意的情况下留在原地的权利。

69. 如果在获得受影响者有意义的同意——就土著人民而言，获得自由、事先和知情的同意——之后商定搬迁，则必须酌情提供同等或更大规模、更高质量和更多成本的适当替代住房和土地。此类住房和土地应尽可能靠近原居住地，并尽可能保留社区的生活来源和社区的凝聚力。虽然恢复生计经常被称为重新安置的目标，但当代的思维越来越侧重于改善生计，使受影响的人能够转入新的、更好的环境，例如增加生计机会和获得基本公共服务的机会，以及补偿重新安置造成的情感和个人损失。应通过与受影响社区进行有意义的协商挑选重新安置地点，在根据适当住房权和重新安置计划的条款商定有尊严生活的条件之前，不应进行重新安置。

70. 必须在整个流程中确保诉诸司法的机会，而不仅仅是在迁离即将发生之时或已经发生之后。诉诸司法不应仅限于司法救济措施，尽管这些措施至关重要。当多个行为体参与重新安置时，如国际金融机构、国家机构和私营公司，受影响者可获得的救济措施必须是多元的，并可诉诸多个论坛。在实施重新安置后，非常重要是监测和评估重新安置地点和被重新安置者及其接纳社区的条件，以评估商定的重新安置计划的所有条款是否得到执行，以及所有适用的人权，包括适当住房权是否得到充分尊重或保护。这种监测和评估工作必须透明，产生的结果和报告必须向公众公开。

71. 为了实现符合人权的结果，有必要在制定重新安置计划、设定重新安置目标以及决定是否和如何进行重新安置方面实行根本转变。这将需要从总体上制定更高的重新安置标准，并更仔细地考虑如何充分保护受影响人民的权利。

七. 结论和建议

72. 本报告表明，有必要对重新安置的规划、实施和筹资方式进行深刻改革。重新安置提出了一系列相当一致和可预测的问题，这些问题产生于高度复杂、往往压力巨大和独特的本地环境。因此，必须利用现有的大量知识、经验证据、最佳做法和法律原则指导重新安置进程，支持由受影响社区界定和设想的可持续社会、经济和人类发展，并完全符合国际人权法。从法律、政策和操作角度看，这不仅有利于从事重新安置工作的从业人员，而且最重要的是有利于受影响的人。

73. 迫切需要制定国际准则，详细说明基于人权的重新安置办法应当包括哪些内容。重新安置涉及一些必须根据国际人权法履行的具体义务。此类准则应包括关于规划、实施和评估重新安置的详细说明，以确保在实践中完全符合人权规范。缺乏此类准则导致对现有准则、人权标准和政策的解释和适用不一致，造成不利于人权的结果。符合人权和可持续发展目标的全球重新安置标准将有助于规范和体制的建设，有助于取得更好的人权和项目成果，并大大促进对因气候变化、灾害、发展或暴力冲突而流离失所者的权利保护。

⁷⁴ Christopher Schulz 和 Jamie Skinner, “水电惠益分享与重新安置：概念审查”，《能源研究与社会科学》第 83 卷(2022 年 1 月)。

74. 特别报告员建议各国、区域、地方和其他公共机关、国际组织、联合国机关和机构、国际金融机构和工商企业酌情：

(a) 在法律、政策和实践中承认所有人都有权留在他们生活的地方，如果人们被迫离开，则有权返回，或者在返回不可行或不可取的情况下，有权得到完全符合国际人权规范和标准的重新安置；

(b) 改革关于土地、财产和住房的现行法律、做法和体制，特别是土地征用法，包括征用权，以避免或减少流离失所和重新安置的发生率，并确保重新安置的实施符合国际人权规范和标准；

(c) 避免在养护、生态旅游、生态城开发或其他生态合理项目的背景下对社区进行迁离和非自愿重新安置，包括为减缓气候变化而进行的迁离和非自愿重新安置，并确保包含重新安置的各种战略，无论是作为住房、发展还是减贫政策的一部分，都考虑到气候风险并与气候政策相协调；

(d) 改革关于使用征用权的法律，并采取措施确保在实施任何重新安置之前尊重土著人民的自由、事先和知情同意，并在重新安置的所有阶段与所有受影响的人和社区开展有意义、现实和包容的参与性进程；

(e) 根据本报告所载建议，通过具有约束力的重新安置政策、法律和法规；

(f) 审查现有的住房和土地政策以及确定公平补偿的机制，以确保防止非自愿搬迁和流离失所，并将非货币的、无形的和文化的损失纳入对土地和住房损失的补偿或赔偿评估；

(g) 在整个重新安置过程中，从设计、需求评估到实施和项目后评估，通过对法律、政策、工作人员和组织进行必要的修改和调整，积极主动地与面临重新安置风险的社区接触并寻求合作伙伴关系；

(h) 为帮助在国际边界内或跨越国际边界的流离失所者自愿返回、就地融入和重新安置落实持久解决办法，并确保他们充分参与所有解决办法，以期保护他们实现所有人权；

(i) 与将要接纳重新安置的社区充分接触，以减轻任何负面影响，并应对与被重新安置社区和个人的任何冲突或紧张关系；

(j) 增加诉诸司法的机会，包括酌情在地方、国家或国际各级为诉诸法院、非司法机构和监察小组提供便利，并向对重新安置不满的人提供法律援助和支持；

(k) 要求在执行迁离令之前由合格和独立的法官批准导致重新安置的迁离令；

(l) 要求只有在与受影响的人协商制定了重新安置行动计划，列明与规划的重新安置有关的所有细节，包括地点、土地、住房、公共服务、补偿和赔偿之后，才能批准和执行对大量住户的任何迁离；

(m) 根据谈判达成的协议，开发和提供超越对被重新安置者的钱款补偿的惠益分享模式；

(n) 提供过渡和生计支持方案，确保人们随着重新安置的实现能够重建生活，过渡安排在任何情况下都不超出合理的时间长度；

(o) 确保所有双边投资条约、协定中的投资者—国家仲裁条款或关于土地和住房投资的其他经济协定纳入一项条款，要求尊重所有相关人权，特别是适当住房权和土地权，并确保此类条约或协定规定为此类投资导致的所有重新安置提供全额资金；

(p) 确保国际组织，包括国际金融机构和联合国机构，建立或加入有效的申诉机制，为因其做法和政策造成的重新安置不利后果向个人和社区提供法律救济；

(q) 确保工商企业在各自的活动和影响范围内尊重适当住房权和受重新安置做法影响的其他权利，包括要求开展人权尽责调查，并确保根据《工商企业与人权指导原则》建立有效的运作投诉机制；

(r) 促进和支持制定一套关于重新安置的原则和准则，提交人权理事会审议。
