



大会

Distr.: General
20 December 2010
Chinese
Original: English

人权理事会

第十六届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

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 问题特别报告员拉克尔·罗尔尼克的报告

内容提要

本报告是根据人权理事会第 6/27 号决议提交的。报告着重阐述了将人权标准、特别是适足住房权纳入灾后和冲突后重建进程的重要性。报告在考虑到冲突后情况和灾后情况之间的差异的同时，集中论述了一些共同的问题，特别是三个主要切入点：使用权的保障、协商和参与、和体制协调，以此突出了适足住房权的要素。最后，报告就如何通过纳入适足住房权来改进预防、救济和恢复工作向各国和国际社会提出了一些建议。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 灾后和冲突后形势下的人权	5-13	3
三. 灾后和冲突后形势下的适足住房权：主要争议 和问题	14-57	6
A. 复杂的形势，困难的挑战	14-21	6
B. 使用权保障	22-35	8
C. 协商和参与	36-49	13
D. 体制协调、分阶段实施和增进适足住房权	50-57	17
四. 结论和建议	58-67	19

一. 导言

1. 本报告是现任特别报告员拉克尔·罗尔尼克向理事会提交的第三份年度报告。
2. 灾后和冲突后重建是与这一任务特别相关的领域。无论是在自然灾害中和灾后，或在冲突后正在恢复的国家，将人权标准纳入预防、救济和恢复工作的必要性已被广泛公认。
3. 特别报告员对适足住房权如何在灾后和冲突后情况下被纳入国家和国际救济和重建举措的问题进行了研究。本报告概要介绍她的调研结果¹。
4. 报告的第一节论述灾后和冲突后形势下的人权问题。第二节阐述在这种情况下出现的适足住房权方面的主要争议和问题，重点放在三个领域：作为适足住房权一个方面的使用权保障；协商和参与的至关重要的作用；和体制协调和分阶段行动。报告最后提出了一些建议。

二. 灾后和冲突后形势下的人权

5. 武装冲突和自然灾害在全世界范围是大规模的与日俱增的问题。它们给灾民带来灾难性的后果并造成大规模范围的巨大挑战。各种冲突每年都造成千百万人流离失所。根据联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的计算，2009 年底，因冲突和迫害而被迫背井离乡的人数共计为 4,330 万人，“是 1990 年代中期以来最高的数字”。这包括 1,520 万难民，983,000 寻求庇护者和 2,710 万国内流离失所者(IDPs)。² 与此同时，世界正面临着规模空前的自然灾害。从 2000 年至 2008 年，全世界平均每年发生 392 起自然灾害。仅 2009 年一年就报道了 335 起自然灾害，使 10,655 人丧生，受灾人数达 1 亿 1,900 万人，造成经济损失 413 亿美元³。

¹ 特别报告员谨向协助编写本报告的以下研究人员表示感谢：Natalie Bugalski, Dana Clark, Jean du Plessis, Marisa Ensor, Chris Huggins 和 Roberto Ottolenghi。人居署灾害和冲突后科危机情况人类住区方案协调员 Szilard Friczka 提供了宝贵的意见和建议。

² 难民署，2009 年全球趋势：难民，寻求庇护者，返乡者，国内流离失所者和无国籍人士(日内瓦，2010 年)，第 1 页。

³ F. Vos, J. Rodriguez, R. Below 和 D. Guha-Sapir 著，2009 年度灾害统计评论：数字与趋势，灾害传染病学研究中心，布鲁塞尔，2010 年，第 1 页。

6. 灾后和冲突后情况有类似的地方，也有不同的地方⁴。冲突和灾害往往造成大规模的人员流离失所，但故意毁坏土地记录和制度的情况在冲突后的可能性要远比灾后大，就二手占据流离失所的人的家园的程度而言，也是这种情况。在冲突后形势下出现的住房权争议主要是由于在冲突期间所犯下的对国际人道主义法或国际人权法的违反行为所带来的后果。因此，在冲突后形势下就有如何纠正这种情况、如何为受害者伸张正义和支持和解进程的问题。和平协议和建立过渡性的司法法律框架能够带来机会，处理冲突后形势下适足住房权问题，但一切都取决于这些机制和框架是否、以及如何处理这些问题。冲突可持续很久这一事实也意味着冲突后和灾后情况之间有重要的区别。报告在考虑到这一区别的同时将主要集中论述这两种情况下出现的共同的争议和问题。

7. 冲突和灾害对于受灾个人、家庭和社区的影响可能是灾难性的。这包括生命和生计的丧失；房屋、财产和基础设施的毁坏；基本服务的中断或终止；和长期、有时是永远的被迫离开故土而背井离乡。虽然财富和权力并不能使人免于这些影响，但在大多数情况下，穷人和社会上的弱势群体是受影响最严重的；也是他们最没有能力经受经济的冲击，因此，要恢复所需的时间普遍也最长。

8. 穷人往往在灾害情况下损失最重，因为他们通常不得不在最容易受到灾害影响的脆弱和暴露的土地上居住。在灾害来临时，他们早就存在的脆弱性更是加剧，妇女、儿童和被边缘化的群体首当其冲经受冲击。灾害过去之后，穷人经常遭遇的是他们回乡的努力被官方拒绝，理由是回乡不安全，和(或)他们首先就没有正式的证据证明他们有权在那里生活，所以不可回去。这对于相关的个人、家庭和整个社区会造成极严重的后果。在冲突的情况下，特定群体的流离失所和一无所有往往是冲突中一个群体或一方对另一方的故意的战略。这可造成其土地和家园的彻底毁坏和(或)二手占据，和阻碍其返乡和索要原来属于他们的东西的努力。

9. 灾害和冲突的受害者除了要面对严重的人道主义问题和挑战之外，还经常容易受到人权被严重侵犯的情况，这不可避免地包括适足住房权。人道主义危机就是人权危机。尽管如此，鉴于其得到的国际和国家的关注、资源和努力的集中程度，这类危机也可能带来重要的人权机会。世界银行指出，“……虽然冲突带来恐怖和痛苦，但也会动摇旧的行事方式和为穷人创造赶上去的新机会。但这只是冲突之后老的障碍开始重现之前打开的狭窄的机会之窗而已⁵。”

10. 自 1990 年代以来，人们越来越认识到在解决冲突和缔造和平的过程中采用人权观(和使用人权执行机制)的重要性。秘书长强调增进人权是联合国的和平和

⁴ 人居署，土地与自然灾害。实用指南(内罗毕)，第 10-11 页；W. Fengler, A. Ihsan 和 K. Kaiser 著，“灾后重建财务管理：公共财务管理国际经验”，世界银行政策研究文件第 4475 号，世界银行(华盛顿特区，2008 年)，第 3-4 页。

⁵ 世界银行，“冲突后的生活：穷人摆脱贫困的天赐良机，”新闻发布稿 No. 2010/222/SDN(2010 年 1 月 11 日)。

安全工作中贯穿的共同主线：“人权机构参与了预警和预防活动，我们应付危机的行动日益体现人权方面的考虑⁶”。他还宣布联合国已开始实施基于权利的发展观，即，“不仅从人的需要或发展方面的要求的，并且按照社会维护个人不可剥夺的权利的义务来看待各种情况。它授予人民要求把正义当作一种权利，而不是施舍，并给各社区一个道义基础，在需要时据此可要求国际援助⁷”。然后，他又就人权标准应如何指导和平谈判向其特别报告员提供了指导⁸。2000 年联合国维和行动小组报告(‘普拉希米’报告)强调了将人权纳入维和特派团工作的重要性。小组就缔造和平战略给联合国的主要建议包括“应改变在复杂的和平行动中使使用民警、其它法治人员和人权专家的理论依据，以反映更加重视在冲突后环境中加强法治机构和加强尊重人权⁹”。它还建议“需要提高联合国人权事务高级专员办事处对和平行动的人权部分进行规划和支助的能力¹⁰”。

11. 另一个重要发展动态是制定了关于难民和流离失所者返回时归还住房和财产的原则，俗称“皮涅伊罗原则¹¹”。这是从 1990 年代初开始的转变的积累，即，“从基本上是人道主义驱动的对自愿遣返的应对措施向更为基于权利的返回做法[……]的转变——越来越基于恢复正义和归还的原则，将其作为可支持难民和国内流离失所者选择持久的解决办法(返回、重新安置或就地融入社会)的一种法律补救措施¹²”。

12. 人们花了更长的时间才清楚地认识到灾后应对措施所涉及的人权影响。根据联合国机构间常设委员会(机构间常设委员会)，自然灾害在历史上“被视为造成主要是人道主义性质的挑战 and 问题的形势¹³”，虽然经济、社会和文化权利委员会在其第 4 号一般性意见中已经明确将自然灾害灾民和生活在多灾地区的人包括在“应在住房方面确保得到一定程度的优先考虑¹⁴”的处境不利的群体名单之

⁶ A/53/1。秘书长关于本组织的工作报告，A/53/1，1998 年 8 月 27 日，第 172 段。

⁷ 同上，第 174 段。

⁸ 国际人权政策理事会，谈判正义？人权与和平协议。国际人权政策理事会，2006 年，第 18 页。

⁹ A/55/305，第 47 段。

¹⁰ 同上。第 234 段。

¹¹ 人权小组委员会，“保罗·塞尔吉奥·皮涅伊罗特别报告员的最后报告。关于难民和流离失所者返回时归还住房和财产的原则”，E/CN.4/Sub.2/2005/17。

¹² 粮农组织、国内流离失所监测中心、人道事务协调厅、人权高专办、人居署和难民署，难民和流离失所者返回时归还住房和财产问题手册：实施“皮涅伊罗原则”(2007 年)，第 10 页。还见 2005 年 12 月 16 日大会第 60/147 号决议：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导则。

¹³ 机构间常设委员会，人权与自然灾害：自然灾害形势下的人权保护操作指南和实地手册，布鲁金斯—伯恩国内流离失所问题项目(华盛顿特区，2008 年)，第 1 页。

¹⁴ 联合国经济、社会和文化权利委员会(经社文委会)，一般性意见 4：适足住房权(公约第 11(1)条)(第六届会议，1991 年)，第 8(e)段。

中。在过去的十年里，这一态度有了重要的值得欢迎的改变。根据机构间常设委员会：“人们日益认识到也需要在这些情况下提供人权保护。2004-2005 年期间发生在亚洲和美洲部分地区的海啸、飓风和地震突出说明了有必要关注这类灾害的受害者所面临的多方面人权挑战。灾民的人权没有得到足够重视的情况太经常了。[……]违反人权的情况常常并不是故意的或有计划的。有时是由于备灾救灾的资源能力不够所造成的。更多的情况是，是由于政策不当、忽视或疏忽造成的。如果国家和国际行为者从一开始就考虑到相关的人权保障，这类违反是可以避免的¹⁵。”

13. 机构间常设委员会进一步主张“人权必须是一切与自然灾害有关的人道主义工作的法律基础。没有其它法律框架来指导这类活动，特别是在没有武装冲突的地方”。这一变动还涉及到长期的可持续性。它有助于相关行为者为最初的救济和稳定行动以后会发生的情况做好计划¹⁶。

三. 灾后和冲突后形势下的适足住房权：主要争议和问题

A. 复杂的形势，困难的挑战

14. 作为适足生活水准权利的一个组成部分的住房权是国际公认的。“住房权不应狭窄地或限制性地加以解释，否则就会将其，例如，与仅提供头上有个屋顶的栖息之处等同起来，或将住房看作仅是一种商品而已。与此相反，它应被视为是一种生活在安全、和平和有尊严的地方的权利¹⁷。”根据这一解释，“适足”是用一系列关键因素加以衡量的：使用权的法律保障；服务、材料、设施和基础设施的提供；廉价；宜居；进出便利；地点；和适足的文化¹⁸。因此，住房不是简单的栖息商品。它远不止是提供保护遮挡风雨的物质结构，其价值要超过买卖或重建所花费的代价。住房有固有的社会价值。

15. 适足的住房权可因灾害和冲突造成的损坏和毁坏、丧失记录、和个人、家庭及社区的流离失所而严重受损。虽然受影响的人数往往很巨大，但冲突和灾害对这一权利的影响不应简单地用受损的物质财产的数量和流离失所的人数来衡量。还应该并首先要从以下角度来理解：社会关系、网络和资产的破坏程度；多年来建立起来的以家庭为中心的生计的破坏情况；和对复杂的多层次的土地使用权的破坏情况。住房作为物质资产所受到的毁坏可通过修理、整修和重建加以解决。这在灾后和冲突后是件紧迫而又足够困难的任务。而另一方面，住房作为社

¹⁵ 机构间常设委员会，人权与自然灾害：操作指南和实地手册，第 1-2 页。

¹⁶ 同上，第 2 页。

¹⁷ 一般性意见 4，第 7 段。

¹⁸ 同上，第 8 段。

会资产所受到的毁坏需要在对使用权制度和受灾社区的历史、尤其是其较贫困的被边缘化的居民的历史的更深入的理解的基础上采取更多方面的、长期的应对措施。它还要求在恢复和重建过程中保持警惕，确保以前持有的使用权不受任何破坏和减损，而是受到保护并在可能的地方予以加强。

16. 在旷日持久的大规模流离失所的情况下，这些任务便更为艰巨。流离失所是侵犯人权、特别是住房权的臭名昭著的推动者。根据流离失所和安置问题专家，有八大流离失所导致贫困的风险领域：无土地、无工作、无家园、被边缘化、发病率和死亡率上升、无粮食保障、丧失获得共同财产资源的渠道、和失去社会/社区的话语权¹⁹。对于所有灾民流离失所的影响是灾难性的，然而，最有切肤之痛的是容易受到歧视的群体，包括妇女、少数群体、儿童和残疾人。如果不通过紧张的努力加以缓解，其后果将是长期的，会使贫困、受排斥、依赖和丧失能力的局面固定下来。

17. 返回、恢复和重建的过程是灾后和冲突后形势下的当务之急。根据机构间常设委员会：“经验表明，流离失所拖得越久，人权受侵犯的风险就越大。尤其是，歧视和侵犯经济、社会和文化权利的情况往往随着时间的推移而变得越来越系统化²⁰。”最新的自然灾害后重建手册中提出的指导原则指出，一个好的重建政策有助于重新激活社区和增强人们重建家园、生活和生计的能力；重建始于受灾之日²¹。

18. 然而，迅速返回、恢复和重建之路往往存在着许多障碍。其中包括：危险（如房屋受到的破坏、健康风险、基础不稳等）；交通困难；当局无法向灾区提供服务；和缺乏资源。尽管如此，采取措施尽快克服这些障碍是相关当局的责任。根据机构间常设委员会指南：“在紧急阶段过后，因自然灾害而流离失所的人应有机会自由选择是否回到家园和原籍地、留在躲避灾害的地区、或到国内其它地方定居。除了法律规定的限制、为保护国家安全、灾区人民的安全和治安、公共秩序、安全、公共卫生或道德、或他人的权利和自由所必要的限制之外，他们的选择权不受任何限制。特别是，因灾害而流离失所的人返回家园和原籍地只有在那些地方是处于对灾民的生命或身体完整性和健康有真正危险的地区时，才可予以禁止。限制只限于这些危险存在的时期内，并且只有在其它较少侵入性的保护措施不存在或不可能的情况下才可实行²²。”

¹⁹ Cernea, M.M. 著，“陷入贫困的风险、风险管理、和重建：人口流离失所和安置的范例”，提交联合国水电和可持续发展研讨会的论文（北京，2004年10月27-29日），第9-28页。

²⁰ 机构间常设委员会，人权与自然灾害：操作指南和实地手册，第1页。

²¹ Abhas, K. J. 等著，更安全的家园，更强大的社区：自然灾害后重建手册，世界银行和全球减灾和恢复基金（华盛顿特区，2010年）第 ix，1-2 页。

²² 机构间常设委员会，人权与自然灾害：操作指南和实地手册，第20-21页。

19. 不及时采取适当措施会给灾民造成严重后果。在冲突后情况下，形势会更复杂，因为返回和恢复之路上的障碍还包括对返回家庭或群体的暴力威胁、二手占据土地和房屋等等。

20. 在灾后和冲突后情况下，在迫切需要采取迅速果断的行动便利流离失所的人返回自己的土地和家园与全面彻底处理事实上是非常复杂的问题的必要性之间，不可避免地都存在紧张的关系。在冲突后形势下，这种情况会变得特别复杂，因为紧张局面会在短期的和平要求和妥协与可持续的和解和重建进程的长期需要之间始终不渝地表现自己。至关重要的是要找到实际的适合当地的方法解决这一困境。鉴于适足住房权的内容广泛，保护和实现这一权利绝对不是一种清楚的、在实地的行动与最终的影响之间可以容易地确定明显的因果联系的、一条直线的过程。大规模的流离失所、与土地和财产相关的记录经常被毁坏、同样经常的是缺乏关于土地的长期非正式使用者和占据者的以前占据历史的证明文件、“权利冲突”的出现(例如，占据相对于退还)、规范土地管理的法律框架不足、热衷于利用有利可图的投资机会的有权势的利益集团的行动等因素，都要求应在原则上对各种战略选择进行审慎仔细的分析。在危机情况下，政府和在实地运作的外部行为者的最初的压倒一切的目标是提供紧急的住处和基本的生计支持性质的，因此，住房权和土地使用权的挑战可能似乎是不可能解决的。

21. 政府、双边和多边机构、非政府组织和其他支助机构应如何应对这些复杂的形势和困难的挑战呢？特别报告员指出了三个问题，她认为是将适足住房权纳入重建工作的关键切入点：使用权的保障、协商和参与、和体制协调，同时要考虑到它们对适足住房权其他通常被忽视和疏忽的、包括地点、适足的文化、服务、设施和基础设施的存在在内的要素的影响。

B. 使用权保障

22. 使用权的保障是适足住房权的一个具有根本重要性的方面。它已列入构成适足住房的要素清单，是应对冲突后和灾后形势的机构的重要准则。根据第4号一般性意见，“使用权有各种各样的形式，包括租赁(公共和私人)住处、合作性住房、租约、业主占用、紧急住房和非正式安置点(包括占用土地和财产)。不论何种使用类型，所有人都应持有一定程度的使用权保障，以保证在面临强迫驱逐、骚扰和其他威胁时的法律保护。因此，缔约国应立即采取措施，与受影响的个人和群体进行真正的协商，向目前缺乏这种保护的个人和家庭提供使用权的法律保障²³”。

23. 这种对合法使用权形式的多样性的承认，加上为使用权持有者提供保护的义务，对于制定对住房毁坏或住户流离失所的应对措施具有十分重要的意义。使用权保障对于实现适足住房权不可或缺，对于作为适足性的另一个基本要素的地

²³ 第4号一般性意见，第8(a)段。

点具有很大的影响。似乎矛盾的是，缺少这种保障往往是冲突和对灾害的脆弱性的预先存在的促成根源。因此，在处理灾后和冲突后形势下的住房权问题时，必须调查那种形势给使用权保障造成的困难。对于住房毁坏和(或)流离失所问题的危机后应对措施如果不考虑这一点，就很可能事与愿违，甚至本身就会成为未来冲突、强占和脆弱性加剧的推动因素。另一方面，在对这些基本挑战的知情评估和分析基础上的及时果断的应对措施，则会大大有助于恢复、重建和发展战略的制定。

24. 根据独立评估小组：“灾后行动需尽早有力地处理土地所有权问题。在可能的情况下，地契应加以管理或提供功能性地契代用证[……]在不可能采取这种措施的地方，应设法采取替代手段确保土地不被直接没收，或确保欺诈性的索求不予理睬。地方政府必须帮助阻止对重建进程所急需的土地进行投机牟利²⁴。”对于有力行动的紧迫性和必要性的这种评估是绝对正确的。但是，对于地契管理的强调，同时用“功能性代用证”来覆盖其他形式的使用权，是有问题的。应谨防这种做法导致产生匆忙或强迫地将土地和住房商品化的方案；或一种重正式地契而轻其他的过程，导致正当替代形式的使用权保障被削弱或被靠边的情况——如下文要讨论的柬埔寨的情况那样。许多同样正当的使用权形式本身就有资格要求得到承认、保护和支持。

25. 东帝汶冲突后的情况提供了一个有用例子，说明不及时对付土地使用权保障方面的挑战会有什么危险。据估算，在 1999 年公民投票后发生的暴乱期间，在大约 17 万住房中，约有 67,500 所房子(占住房总量的 40%)遭到毁坏不可住人²⁵；与此同时，约 70%的物质基础设施被毁或被破坏得不可运转²⁶。包括地契纪录在内的行政文件也被毁或被送到印度尼西亚²⁷。约 30 万人逃到或被胁迫到印度尼西亚西帝汶；同时，在 90 万总人口中有约 45 万人沦为国内流离失所者²⁸。难民逃离后留下的空房子被他人占有，常常是因为其自己的房子被毁掉了。在随后的岁月里，返回的难民常常发现自己的房子已被占，不得不向二手占据者支付“看管”费，或替他们修房子以便其搬离。在许多情况下，二手占据者拒绝搬离，迫使返回者不得不寻找其他的栖身之处²⁹。这为过渡行政当局和未来的政府留下了极为复杂的土地和住房权遗产问题要处理和解决。给这一复杂性火

²⁴ 独立评估小组(世界银行，国际金融公司，多边投资担保机构)，“世界银行海地地震应急小组：评估方面的教训”(2010 年，第 2 页)，可检索：http://siteresources.worldbank.org/INTOED/Resources/disaster_note.pdf。

²⁵ “帝汶中期住房战略”，Hassell Pty.责任有限公司，(2002 年 3 月)第 27 段。

²⁶ Daniel Fitzpatrick 著，东帝汶国内的土地索求问题(堪培拉，亚太出版社，2008 年)，第 8 页。

²⁷ “东帝汶中期住房战略”，第 27 段。

²⁸ Fitzpatrick 著，东帝汶国内的土地索求问题，第 5 页。

²⁹ J. du Plessis 和 S. Leckie 著，“东帝汶国内的房产和土地权问题：关于有效的争端解决和诉求核查机制的建议”，人居署，(2000 年 5 月 31 日)，第 9-10 页。

上加油的是，公民投票后事件是在葡萄牙殖民化、日本入侵和印尼接管期间一波又一波的强夺、流离失所和外部强加的土地制度的历史背景下发生的。

26. 结果造成了在联合国主持下过渡政府期间和新独立的东帝汶民主共和国政府的最初几年的普遍的使用权无保障和土地、财产和住房引起的紧张局面。尽管自 1999 年起有各方的紧急呼吁和各机构和政府部门制定了各种建议，但关键的土地使用权问题从未处理过。这一失误被看作是随后在 2006 至 2007 年期间发生的暴乱的一个推动因素，期间有 15 万人(占东帝汶总人口的 15%)逃离土地和家园；建立了 65 座国内流离失所者营地和临时收容站；许多被遗弃的房子被二手占据者居住；在帝力约有 6,000 间房屋被毁或受到严重破坏；在农村地区，有整个村寨被烧为平地的情况³⁰。

27. 这一随后发生的暴乱和强夺浪潮导致在 2007 年 12 月启动名为“团结起来建设未来”的由一系列深思熟虑雄心勃勃的补救行动构成的国家恢复战略。这一战略的五大支柱集中于：国内流离失所者的返回和安置；为社会上最弱势群体建立社会保障制度；解决治安问题，包括与社区一起查明并解决冲突的根源；通过创造就业计划提供生计机会；和在社区内和人民与政府之间建立信任。然而，战略的各个方面并没有实施。例如，最初宣布的向返回的国内流离失所者提供的一系列备选方案被大刀阔斧地削减——基本上限于向群众支付现金赔偿金额。最后，这些付款，加上和解和对话进程(下文要讨论)，构成了为国内流离失所者的返回和安置及重建住房的方案的全部落实内容。截至 2010 年 7 月，款项仍在支付中，收到款项的家庭总数约为 17,000 家³¹。在可能发生进一步骚乱和国家缺乏能力的情况下，向人民发放资金用以解决各自的住房问题和当务之急的生计需要是有道理的。这种做法也使各户得以按自己的情况解决住房和生计恢复问题。但从人权角度看，仍有若干问题，其中包括：(a) 大多数付款都给了男性户主，没有任何措施保证这笔钱花在全家的住房上；(b) 处于严重财务压力之下的家庭由于压力可能会将这笔现金用于更紧迫的短期开支而不是住房上；(c) 由于采用现金付款，国家错过了将资金导向有良好服务的房建场地的重要机会。

28. 一个更为严重的关切是，国家恢复战略不得不在仍然没有关于土地所有权和争议解决办法的法律框架的情况下加以实施，尽管已有许多呼吁，要求就建立这一框架采取行动和提出建议，以便给根深蒂固的土地使用权无保障的情况带来一定的确定性。尽管一些忠于职守的东帝汶政府官员和国际顾问为解决土地使用权难题做了一些值得称道的努力，只是在 2008 年期间才有了实现这种确定性的明显进展。2008 年 7 月通过了“土地登记法令”，授权改革后的国家土地、财产和土地登记服务管理局和“我们的土地”项目在全国开展土地使用权数据收集

³⁰ 国内流离失所监测中心(IDMC)，2009 年。“东帝汶：国内流离失所者返回了家园，但重新融入的挑战才刚刚开始”，挪威难民理事会，2009 年 12 月 9 日，日内瓦，第 3 页。

³¹ 东帝汶社会团结部的电子邮件来文，2010 年 7 月 20 日。

工作；2010 年 3 月 10 日，部长理事会批准了暂行土地法草案，截至 2010 年 9 月，尚在等待议会审议中。

29. 另一个重要的冲突后例子是柬埔寨——一个仍在从红色高棉时代的破坏中恢复中的国家。除其他外，红色高棉系统地摧毁了以前的土地使用权制度，用暴力将数以百万计的人民赶出家园(包括将金边变成一座空城)，并毁掉了土地所有权纪录。尽管通过了新的土地法，法治中的漏洞和缺乏体制能力使腐败蔚然成风，推动了土地掠夺——往往是精英们侵占了穷人的利益。最近向世界银行检查小组提交的诉求是代表受到威胁要从金边 Boeung Kak 湖附近的家园被赶走的人们提出的，说明了一些这样的问题。诉求人对旨在支持 2001 年土地法的土地管理和行政项目的设计和实施了质疑。该项目主要是由世界银行资助的，“旨在制定土地政策和管理框架，建设相关政府机构的能力，发展土地登记制度和地契方案，强化土地争端的解决机制和发展国家土地管理³²。”

30. 土地管理和行政项目实现了其若干目标，其中包括制定了法律框架的主要部分和发放了约 130 万份地契。然而，“尽管取得了这些成绩，但项目未能处理在土地的控制和管理中的基本不平等现象，意味着它并没有改善柬埔寨社会中最容易流离失所的弱势阶层的土地使用权保障问题³³。”那些只有不太正式的权利的人们看到他们的土地使用权保障受到了破坏：“2001 年土地法中承认持有者，包括通过契约将持有者转变为完全的所有权，其意图是将这一早先存在的土地使用权制度纳入正式的中央系统……[然而这些]合法的持有者被指控为‘非法的占地者’，因为他们没有‘硬的’正式地契，而这反过来又成了驱逐的通用理由……通过扩大正式地契制度的覆盖面，土地管理和行政项目提高了在项目下发放的硬地契相对于早先存在的土地使用权制度下发放的软地契的实际的和观念上的优势。这样，土地管理和行政项目在无意中削弱了那些被排除在正式制度之外的家庭的土地使用权地位，因此，他们必须继续依靠其‘软地契’来证明其土地权³⁴。”

31. 从灾后形势中也可吸取类似的教训。灾害发生在社会环境中，其中交织着复杂的权力、政治、长期的脆弱性和贫困等问题，包括普遍的土地使用权无保障问题。理解这一复杂性对于制定和实施成功的应对措施具有根本意义。1998 年 10 月洪都拉斯的飓风米奇就清楚地说明了这一点。根据官方的估算，飓风米奇使 21 座城市严重受损，82,735 间房屋被破坏，66,188 间房屋被摧毁，和 44,150

³² 世界银行检查小组，土地管理和行政项目资格审查报告，(2010 年)第 23 段。

³³ N. Bugalski 和 D. Pred 著，“柬埔寨的地契：将不平等正式化”，载于 COHRE 住房和 ESC 权利法季刊，第 7 卷，第 2 号，(2010 年 6 月)，第 4 页。

³⁴ N. Bugalski, M. Grimsditch 和 D. Pred 著，“柬埔寨的地契制度：从土地管理和行政项目吸取的教训”(即将出版)，第 11 页。

人无家可归。此外，123 个医疗中心和 531 条道路受损，8 个医疗中心和 189 座桥梁被摧毁³⁵。因此，受灾人数达到 150 万人左右。

32. 虽然所有经济群体的人都受到了飓风的影响，但遭受过度损失的是最被边缘化的人口群体——贫穷妇女、农民、土著群体。值得注意的是，其中许多人一直生活在土地使用权无保障、地处极易受强风、洪水和山崩灾害的脆弱地区的临时搭建的住区和不足的住房内。虽然已发出了撤离的命令，但许多人因担心会失去自己的东西而拒绝离开自己的家，这带来了灾难性的有时是致命的后果。脆弱性、特别是土地使用权无保障，都是这些家庭遭受灾害的原因也是后果。在没有官方承认的土地使用权的情况下，人们往往最后只好住在危险地区的边缘，因其所处的位置往往是飓风最重的灾区。因此，任何灾后应对措施，如要为长期恢复奠定基础，就必须处理先前存在的无保障问题，以便为全面实现适足住房权提供基础。

33. 在飓风米奇过后，一系列因素综合起来造成无法满足洪都拉斯受灾人口的最基本的住房需要，更不用说全面实现其适足住房权了。对米奇风灾后应对措施分析的大多数的结论是，国民政府和国家应急管理系统(由其机构全国应急委员会代表)都没有做好足够的准备应对灾民的需要。从积极方面说，飓风米奇导致大量的人力和财政资源的到来。灾后住房应对举措是“重建更美好家园³⁶”的千载难逢的机会。特别是许多妇女通过捐助方坚持要将所有重建房屋的房契写上女性配偶(而不是男性配偶)的名字等捐助方资助的举措，获得了土地和参与权，而“妇女是不会卖房子的”假定说明这么做是有道理的。其它项目则有所妥协，建议灾后住房在双方名下登记，然后确定为家庭的祖产。

34. 洪都拉斯恢复重建的一些成功的举措，所处的位置离谋生机会和设施的地方不远，有没有争议的土地供应，说明了定居点的开发是支持受灾人口的适当手段，同时可在一些领域引进更好的做法，如，场地规划、房屋设计、建材的使用和生产、供水和环卫、以及环境保护。El Progreso 和 Choluteca 等案例也包括地方当局直接参与，同其它支助机构及受益社区成员合作——这一切都得到了来自捐助方和救济组织的空前水平的支助。

35. 在飓风米奇后的时期，与土地和住房问题相关的法律框架也得到了发展，虽然司法系统仍然薄弱，因此新的立法的潜在好处穷人仍然得不到。洪都拉斯目前战略遗漏的一点是：要有一个全面的方案来提高城市化土地的供应并为穷人和被边缘化的群体提高土地使用权的保障。

³⁵ 洪都拉斯国民健康秘书处，备灾方案。

³⁶ K. J. Abhas 等著，更安全的家园，更强大的社区；C.W. Gould 著，“自然灾害后的住房恢复权”，载于哈佛人权杂志。第 22 卷，第 2 号(2010 年)。

C. 协商和参与

36. 灾后和冲突后应对措施要取得长期成功，在很大程度上取决于对当地情况的知情的正确理解。它还要求与受到直接影响的人民进行高度协商及其直接参与当地范围的救济和重建进程。关于适足住房权和流离失所问题，这特别包括那些有不太正式的土地使用和占据权的人们。

37. 鉴于冲突后和灾后形势的紧迫性和危机性，收集和分析详细资料和灾民直接参与的做法似乎难以实现。这种做法很可能同强大的人道主义和政治压力发生矛盾，因为后者强调要迅速安置、重建和重新分配住房。在冲突后和灾后形势下，“快赢”会很容易地变为快速的物质交付，往往很少考虑到，或甚至知道，可能引起的长期的事与愿违的后果。在土地和住房领域使“政策选择”正确，在正常情况下要求进行复杂的分析过程。在危机中，需要迅速做出决定和采取实际的着眼于支持生计的行动，这可能是与需要谨慎和与受到直接影响的人们进行紧张的协商背道而驰的。

38. 尽管有这些挑战，但必须确保提供时间和机会进行资料收集、政策选择的分析和评估；与灾民的紧张协商并使其参与进程。受冲突和危机直接影响的人们并不仅仅是无助的受害者而已。他们不可避免地是“在现场的”第一人，也往往是第一个采取某种行动的人。在洪都拉斯，在飓风米奇造成灾难性破坏之后，灾后立即的救援、救济和稳定进程是以出色的个人决心和伟大的社会团结大展现为特点的，私人的和公家的楼房都敞开了大门向流离失所和无家可归的人们开放。全国各地的社区自发组织和制定了自己的自救战略。公民们参加了街道或社区团结小组，由于官方援助不足和自身与外界无联系，往往自己主动开展紧急救援任务³⁷。所实施的一些最基本的紧急救援干预措施包括：搜寻和救援行动，提供临时住处，环卫方案(例如，处置人和动物的遗体)，和分配水、食物、毯子、和家庭用品。这与政府对危机的反应形成了对照，政府的应对措施包括立即集中国家权力，并在两天以后宣布已着手起草国家重建计划——一切都是在机密的、毫无透明度可言的情况下进行的。

39. 2005 年南亚地震后促进问责和业绩积极学习网和 ProVention 财团进行的研究发现“积累的证据表明灾民希望充分参与应对行动，哪怕这意味着实施进程会放慢。但是，放款的压力——需要将钱拿出门外——在过去曾部分地决定了采取何种应对机制³⁸。”研究报告在强调参与的重要性的同时，还提醒注意：“在考虑社区的时候[……]必须记住：不要夸大当地人民和社区的仿造能力和复原能力——他们在应对重大灾害时往往会面对不可逾越的困难；以及‘社区’，尤其

³⁷ 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)，“洪都拉斯：飓风米奇造成的破坏评估，1998 年。对经济和社会发展及环境的影响”，LC/MEX/L.367，1999 年 4 月 14 日，第 12 页。

³⁸ T. Beck 著，“2005 年南亚地震”，ProVention 财团和促进问责和业绩积极学习网吹风稿，第 2 页。

是在高度不平等地区的社区，是由不同的利益集团组成的，其中包括很难将自己的意见反映出来的被边缘化的群体；文化的‘准则’也会，例如，与妇女的权利作对³⁹。”

40. 需要找到绕开这些障碍的办法，因为，事情的核心所在是所有权和问责问题。联合国秘书长的海啸恢复重建问题特使在其 2006 年关于 2004 年印度洋海啸的教训的报告中指出，“牺牲当地的所有权以换取速度是一种虚假的交易——如果那意味着可以简化受灾人民的以下权利的话：被及时地告知其面临的选择、可得到的援助、和任何正在遇到的延误。当然，问题的另一面是，对于恢复努力所服务的家庭和社区的问责。通常，要求问责的最大呼声来自捐助方——私人或机构，而执行机构则很可能把注意力集中于这种向上的问责。太多的情况是，幸存者缺乏组织的声音没有被听到，而这种同样重要的向下的问责充其量只是被放在次要地位。这是很不幸的，因为灾害的幸存者是最有条件设计最能满足其需要的恢复战略的。并且，他们应是恢复努力是否成功的最终裁判⁴⁰”。

41. 如果采取正确的做法并得到国家政府和外部机构的支助，受到灾害或冲突直接影响的人民虽然面临巨大的挑战，仍应能保持直接参与其中的。在安置和重建领域这尤其重要。受灾的个人、家庭和社区掌握至关重要的当地知识和经验，一旦共同合作就能在设计和实施有创意的解决方案方面成为宝贵的合作伙伴。应尽可能提倡立足社区的重建，并将其与市一级和全国一级的规划和重建进程连在一起。机构间常设委员会就此建议各机构“在规划和恢复住房和人类住区时，建议立足社区的战略以便受灾社区各个方面(如，社区房屋修缮队)最大限度的参与。当地社区应参与关于住房和定居点的地点、设计和基础设施的决策，以确保其是安全的、宜居的、进出方便的和文化上适当的⁴¹。”

42. 研究表明不采取这种做法会带来潜在的消极后果。一个例子是印度古吉拉特 2001 年地震后所做的一项研究。那次地震造成 120 万人无家可归，摧毁了 170 万座建筑(其中包括 15,000 所学校)，影响波及共 490 个城镇和 8,000 个村庄⁴²。古吉拉特邦灾害管理局对此开展了全面的普遍成功的救灾恢复工作，得到了国际上称赞。这一应对行动是通过“村级落实”系统协调的，其中非政府组织和其他实体承担了村寨重建的责任。大多数受灾家庭都得到两种选择：房主驱动的重建和捐助方驱动的重建。在这个过程中采取了不同的做法，这样可有灵活性并取得了程度不同的成功。研究得出的一些经验教训强调，受灾人民参与和积极发挥能动作用十分重要，以及地点对于受灾社区生活的重要影响。一个例子是，在离被毁的

³⁹ 同上第 2 页。

⁴⁰ W. J. Clinton 著，从海啸恢复重建中吸取的教训：建设得更好的要素。联合国，联合国秘书长的海啸恢复重建问题特使办公室(2006 年)第 4 页。

⁴¹ 机构间常设委员会，人权与自然灾害：操作指南和实地手册，第 47 页。

⁴² D. Sanderson 和 A. Sharma 著，“2001 年古吉拉特地震的赢者和输者”，载于环境与城市化，第 20 卷，第 1 号(2008 年 4 月)第 177-186 页。

原来村庄 3 公里处建了一个新镇，在地震 6 年后被发现人都走空了，只有一、两所房子被流动打工者占用，他们是从原定房主那里租来的。原定住户最初接受了为他们建屋的建议，但又回到了原来的村庄自己建了屋子：“[村民们说]他们不想离开自己的村子，‘……这是我们祖先的家’。当问到是谁建了村子时，他们自豪地答复说是他们自己⁴³”。在另一个村子，虽然人们入住了为他们建的房子，但用“完全否定的”词语形容他们的新家，例如：“这是个死屋”；“我们心灰意冷”；“这儿没处买东西⁴⁴”。

43. 古吉拉特研究报告指出了采用匆忙的捐助方驱动的方案编制做法和承包商驱动的重建项目的一些危险之处，前者会忽视受灾居民的社会资本，后者则罕有在性质上是发展性的。作者得出的结论是，“迅速重建的冲动不可避免地会导致很早就做出决定雇用商业性的承包商。这类项目的发展举措性质到此刻通常会停止，而成为建设项目。居民的参与则会降为搅拌混凝土或制作建筑构件，或更糟糕的情况。[……]从根本上说，承包商驱动的建房做法的重点是建设房屋单元。然而，住房却远不止这些⁴⁵”。他们还警告说：“当强大的外部机构在受灾的村寨内驱动进程时，在长期的社区中存在的社会资本会被忽视，或甚至被破坏⁴⁶”。

44. 就前文论及的东帝汶而言，1999 年公民投票后受影响的人口直接参与住房、土地和财产权制度重建的重要性和价值在早期阶段就被强调了。2000 年给联合国的一份报告表示，在调查事实考察期间访谈的大多数东帝汶人都肯定，传统的地方争端解决结构参与今后的土地争端的解决和审理机制十分重要，原因是，尽管有数十年的冲突和被剥夺，它们仍有正统性并且还发挥着“信息，包括土地的边界、权利的程度和获得和丧失的来龙去脉的详细情况⁴⁷”的宝贵来源的作用。在来自范围广泛的东帝汶人提出的这些意见的基础上，报告建议在可行的情况下，应利用现有的地方争端解决结构作为处理土地、住房和财产纠纷的关键第一步。这一调解可始于任何层面，“从若干等级的任何一级直到家庭会议这一级⁴⁸”。

45. 关于通过受影响的人们积极参与住房、土地和财产权问题的处理和现有的社区流程的基础上进行的这些建议和其他建议并没有被过渡当局和新独立的政府所采纳。在后来的 2006-2007 年又一波暴乱、破坏和使人流离失所事件后，这种参与的必要性得到明显的承认。国家恢复重建战略的五个支柱之一是在社区内

⁴³ 同上。第 181 页。

⁴⁴ 同上。第 181 页。

⁴⁵ 同上。第 182-183 页。

⁴⁶ 同上。第 185 页。

⁴⁷ du Plessis 和 Leckie, J. du Plessis 和 S. Leckie 著，“东帝汶的房产和土地权问题”，第 21 和 23 页。

⁴⁸ 同上。第 36 页。

和在人民与政府之间建立信任。其背景是：要尽快努力使因暴乱而成为国内流离失所的人返回并重新融入其社区，国家提供现金赔偿鼓励他们修复自己的家园或在不可能重新融入的地方另找地方定居。作为对话、沟通和“走出去”方案的一部分，设立了对话团队以管理必要的冲突解决、调解和谈判进程。这就需要地方当局、青年领袖和其他团体的参与。该方案在 2010 年 5 月时仍在一些社区中继续进行，把利用通常的争端解决做法与建设和平的庆祝活动结合在一起。普遍认为这是成功的，并对建设和平和国内流离失所者的安全返回是必要的。据报道，妇女远比男子更积极地参与了社区对话和和解进程。这与支付赔偿金的过程形成了对照，那是男性主宰的过程。

46. 卢旺达冲突后的情况表明，对土地分配、安置和住房问题采用了自上而下的发展方针，以努力处理 1994 年种族灭绝事件之前和之后的年代发生的强占和流离失所情况遗留的问题。多数卢旺达人都经历过被迫流离失所——在国内或到第二国或第三国——的遭遇，这是影响了以后的管理土地问题和实现住房权的所有努力的现实。从 1997 年起，政府试图在全国范围实施村庄化模式，要求卢旺达整个农村人口都集中到农村的村子里，而不是传统的零星分散的居住模式。当局禁止在专门的村址外再建房子，并强迫人民放弃并摧毁自己土地附近的家园。村庄化模式以紧急住房政策为理由并加以推行，以对付 1994 年以后一波又一波的约 250 万“新案子”和“老案子”难民返回家园，具有更长远的人口、经济和管治目标。在该国的西北部，它在前卢旺达武装部队和联功派民兵入侵和政府军队激烈反应的情况下是一种反暴乱措施。

47. 虽然政府主要通过村庄化模式将大量国内和外国资金引向新住房的建设并取得了一些积极成果，但这些努力很少是在与当地人民协商的基础上进行的，在一些情况下还使用了直接施压、驱逐和剥夺等明显与国际人权法不符的手段。有机会搬到村庄化方案下建造的房屋受到一些住房不够的居民的欢迎，但在已经住在质量较好的房子里的住户中就远不那么受欢迎了⁴⁹。村民们严重关切的是新的村庄使人远离自己的土地，使耕作更加困难，特别是对妇女来说。他们还关切，那些放弃了一部分自家土地给村子让路的人很少得到补偿，这种情况造成了紧张局面和潜在的冲突。此外，村庄化方案下提供的房子往往质量差并且当局经常给现有的房主规定不合理的限制，要求他们翻修或重建自己的房子，而对于是否负担得起和文化适足性和适当性问题没有给予应有的注意。土著的特瓦人由于强加给他们的要求无视其传统价值观和住房惯例而受苦格外严重⁵⁰。

48. 卢旺达村庄化模式并不是简单的在紧急情况下提供住房而已，其更深的设想是大刀阔斧的重新改造农村社会，协商是有限的，而参与则主要采取所要求的

⁴⁹ E. Havugimana 著，国家政策与生计：卢旺达人居政策。戈登堡大学(戈登堡，瑞典，2009 年)，第 44 页。

⁵⁰ Jean-Pierre Bucyensenge 著，“居民发誓要淘汰茅草房”，载于新时代杂志。

“参加建设活动义务劳动⁵¹”的形式。尽管有这些显而易见的问题和以往在东非的村庄化项目的教训，卢旺达 1994 年后的“紧急”状态确保了一些国际机构的参与⁵²。然而，到了 1999 年，国际压力和与此相关捐助资金的减少实际上停止了村庄化方案。

49. 卢旺达政府仍在原则上坚持这一政策，并在 2004 年颁布人居政策后于 2007 年重新推出了这一概念。2008 年，政府宣布了建立 30 个试点村的计划，一个地区一个，通过积极奖励制度(如，提供农具和牲畜等)鼓励人们搬进村庄。主要的服务，如水源和供电，在大多数情况下尚有待到位，与此同时，许多新建的村庄根本没有任何服务。此外，虽然当局声称他们希望更加公开和转向基于奖励的而不是强制性的做法，许多人仍感觉这个方案是“自上而下”地实施的⁵³。尽管如此，总体进程仍在迅速进行，政府估计，到 2010 年 5 月，约 51% 的农村人口将会搬进村庄，这是从 2008 年的 22% 的非凡快速上升，到 2014 年实现其 2020 年远景计划的 70% 的目标已指日可待⁵⁴。这些成就的长远社会后果是什么目前仍不清楚。在采取和执行这一政策过程中，在没有真正的协商、谈判和和解的情况下，人道主义、发展和“安全”或人口控制议程之间的界线变得模糊了。这一情况，加上缺乏充分照顾穷人的城市住区做法，可能导致今后的问题。

D. 体制协调、分阶段实施和增进适足住房权

50. 冲突和灾害在广泛报道或“复杂的紧急情况”⁵⁵下会从各种各样的机构和各国吸引国际干预行动和大规模救援反应。今年来，鉴于各种正在展开的危机的巨大规模、发生的频率和复杂程度，渐渐显露了捐助者疲劳的迹象⁵⁶。

51. 在应对过去经历的严重问题的过程中，自 1990 年代以来，人道主义应对系统经历了一个改革过程，以减少困扰早先的任务并造成许多矛盾和紧张情况的工作上各自为政的现象。这就产生了大大强化的协调网络，使双边机构、国际金融机构和非政府组织也加入进来。

52. 这一进程以旨在“加强联合国对复杂的紧急情况和自然灾害的应对能力”以及“旨在改进人道主义行动在实地的总体效果”的大会第 46/182 号决议为开

⁵¹ M. van Leeuwen 著，“卢旺达的村庄化方案和东非村庄化安置早先的经验”，载于现代非洲问题研究杂志，39(4)(2001 年)第 638 页。

⁵² 同上，第 641 页。

⁵³ Chris Huggins 研究员与实施人员、官员和民间团体对现场的访问、实地观察和多次访谈，2010 年 6 月 21 日至 7 月 1 日。

⁵⁴ 地方政府、社区发展和社会事务部提供的数据，2010 年 6 月 28 日。

⁵⁵ “复杂的紧急情况”在不同的自然和(或)人类危机交织在一起时就会发生，并互相推波助澜。

⁵⁶ 见，例如：“捐助方疲劳袭击联合国对苏丹的援助”，英国广播公司，1998 年 2 月 19 日；“联合国苦斗捐助方疲劳为巴基斯坦争取资金”，路透社，2010 年 8 月 17 日。

端，始于 1991 年。随后的岁月里的各种危机(首先是 1994 年的卢旺达种族灭绝事件，国际社会因未能预见、预防和应对而受到明确指责)加快了改革的步伐。联合国人道主义事务协调厅(人道事务协调厅)于 1998 年成立，是联合国秘书处负责协调人道主义应对行动、政策制定和人道主义宣传的部门。它将之前由联合国救灾总署(救灾总署)和人道事务部履行的所有人道主义职能都合并到单一的联合国联络点——紧急救济协调员(救济协调员)名下。大会第 46/182 号决议进一步设立了重要的机构间机制和运作手段。其中包括：将来自联合国各机构、基金会和方案的所有人道主义合作伙伴、世界银行、红十字会和主要的国际非政府组织集中在一起的机构间常设委员会(常设委员会)，作为应对复杂的紧急情况的机构间决策机构运作；并按特定的基金和行动计划分为不同的组群和阶段：紧急呼吁(FA)，联合呼吁程序(CAP)，中央应急基金(CERF)和共同人道主义行动计划(CHAP)。

53. 尽管有这些进步，但仍存在一些灰色地带和不足之处，以及需要进一步集中努力改进将人权观纳入灾害应对措施的系统安排。冲突后和灾后应对工作仍然失之于各阶段的活动之间缺乏联系。被要求提供资金处理危机的许多双边捐助者仍然对两个主要参与领域——即，‘人道主义援助’和‘发展’——采取泾渭分明的态度。这两种预算是不可互相交换的，由此所产生的结果是，将本来最好是更加紧密地联系在一起的活动人为地分开。目前的供资手段(紧急呼吁)几乎不允许在人道主义行动的一开始就进行有助于在安置、重建、土地使用权及保护和实现适足住房权方面减少不确定因素和失误的分析和协商。发展机构将紧急呼吁资金用于旨在使人道主义行动实现长期可持续性的举措方面的经验，有成功有失败，而进行关键的政策制定、法律改革和规划工作的资金渠道则一直非常有限。

54. 问题的一部分是尚未完整地理解“恢复”这一概念(在其界定的两个阶段，“早期”和“长期”)，及其在人道主义援助过程中所涉及的影响。早先的从“救济”到“发展”的过渡论并无多大用处。问题是，它试图确立一种死板的顺序逻辑，从而往往使某些从人道主义援助一开始就应启动、并进行到正常的发展进程恢复时的不可缺少的“非人道主义”行动被忽视。

55. 决定确保公平的高效率的重建和恢复工作最后成功的因素，在最初的危机“事件”刚过去的时期最为重大，那个时期通常正是开始人道主义援助的时候。决定长期重建和发展最终成败的主要因素通常是在那个早期阶段，或是通过知情的主动的政策选择，或是干脆不履行，而获得的。这适用于恢复的许多领域；最多的也许莫过于人居、适足住房权和土地使用权领域了。令人关切的是，人们普遍都不知道在应对行动最关键的最初几个月忽视人权和土地使用权制度方面的主要问题会有什么后果。需要采取措施确保能抓住并利用最早的机会，保护和促进，而不是破坏，每一个受到冲突和灾害影响的人的适足住房权。在资源紧张、交付具体成果的压力巨大的情况下，可能会犯代价昂贵的政策错误，特别是在适足住房权和土地使用权领域，并可能带来长期的后果。然而，不采取必要的关键步骤也会带来灾难性的后果。

56. 要这么做就需要从国内、双边和多边国际捐助者、救济机构和非政府组织等方面筹措资金。关于灾后住房挑战：“减少自然灾害对较穷国家的影响是与其获得足够的灾后正常重建的资金的能力直接相关的。灾后供资会刺激经济活动，是恢复进行中的经济增长的关键要素。关键在于相关国家是否能在灾后恢复的早期阶段获得资金⁵⁷。”一旦获得了资金，那些资金如何分配和使用也是至关重要的。如果在竞争性的、部门驱动的基础上进行初步的需求评估，那会造成各机构之间为“自己的”项目和方案竞争，而不是十分需要的前瞻性战略的整合。这些投入如果能利用好，灾害造成的危机尽管有各种消极影响，也会变成机遇：“在灾后形势下，会出现紧张的社会重组时期，合法性、权威和规则变得比也许其他任何时候都更加不固定和悬而未决。虽然这种状况会带来挑战，例如，可预见性低和有时会忽视安全保障，但另一方面，也能提供一个进行积极变革的机会的窗口。但必须谨慎行事，以确保良好的意愿建立在人道主义行动的‘不伤害’原则基础上。”⁵⁸

57. 鉴于过去 20 年的经营教训，和已经启动的体制改革，人道主义机构以及，不妨假定双边捐助者，现在更了解意愿良好的、最后却加剧穷人脆弱性的早期行动无意中造成长期恶果的风险了。在适足住房权领域，特别是关于土地使用权保障、地点、文化适足性、和服务、设施和基础设施的供给情况方面，至少已经到了“不伤害”准则走向下一步的时候了，即，在实地一级要提供具体的手段进行及时的分析和未雨绸缪的干预行动(“做正确的事”)。

四. 结论和建议

58. 侵犯适足住房权既可是武装冲突和自然灾害的因，也可是果。贫穷和被边缘化的社会成员受到过度的影响。解决现有的脆弱性问题可在预防和减轻灾害和冲突的影响方面发挥重要作用。因此，各国应：

- 尽快在城市和农村强化全面尊重、保护和实现适足住房权的工作；
- 制定和实施土地使用权改革政策和方案，使人人都能得到地点合适、可靠、安全和廉价的住房；
- 承认并保护多种多样的土地使用权形式，而不是突出或专一关注完全独有的地产所有权。

59. 在具体的灾害或冲突后，适足住房权应作为一个关键组成部分纳入所有随后的人道主义行动、重建和发展应对行动的规划、筹备和实施工作。

⁵⁷ P. Freeman 著，“将灾后重建资金分配给住房”，载于建筑研究与信息，32(5)，2004 年，第 429 页。

⁵⁸ 人居署，土地与自然灾害。从业人员指南，(内罗毕)第 10 页。

60. 政府应在国际援助机构的持续支持下，立即向因冲突或灾害而流离失所的人提供具有过得去的适足生活条件的临时住房。

61. 在为重建和发展做准备时，所有相关各方和行为者应认识到，住房具有对社会稳定、扶贫和发展至关重要意义的内在的社会价值。一切关于冲突或灾害对适足住房权造成的影响的应对措施应不只是关注住房和基础设施的损坏、损失和破坏情况，而同时要寻求，除其他外，处理以下问题：

- 社会和经济联系和网络被破坏的问题；
- 以家庭为中心的生计被破坏的问题；
- 妇女和其他特别容易受到歧视的群体的特定权利的问题；
- 进入设施、舒适环境和获得生计的机会减少的问题；
- 尤其是那些在灾害或冲突前一直在习惯的、或非正式的土地使用权制度下生活的人们的土地使用权保障的丧失问题。

62. 在灾害或冲突后应立即迅速进行关于以前存在的土地使用权和财产权制度的评估和分析。评估的目的应是：(1) 对要采取的紧急措施提供指导，以保护所有人、特别是贫穷的被边缘化的社会成员的适足住房权和土地使用权保障；(2) 查明机遇的领域，以便在双边和多边国际机构的参与和支助下为改进和创新创造机会(例如，为妇女确保以前所没有的与住房有关的权利和应有的权利)；(3) 查明并警示盲目行动会进一步侵犯住房权的领域。这一迅速评估应是可持续的恢复和重建工作的不可或缺的第一步，以便制定更详细、更全面的土地管理、分配和登记战略。

63. 应设立专门的筹资机制或渠道，以便从人道主义行动一开始就为各项旨在尊重、保护和实现适足住房权的举措提供资金。此外，应在实地一级建立组织有序的能力建设网络，并伴随有针对性的业务支持。应制作并提供关于过去侵权(及其原因)的证据记录汇编，并将其提炼成行动的指南。

64. 应确保受影响的社区有效参与协商并参加特别是关于住房和土地事务的冲突后和灾后应对措施的设计和实施。

65. 应承认所有因冲突或灾害而流离失所的人(难民或国内流离失所者)有自愿返回自己的土地和家园、或其国内任何其他地点的权利，并应采取一切可能的措施协助其实现这一权利。如果流离失所的人已经定居下来并开始建设新的生活和社区，其选择留下的意愿也应得到尊重和支持。此外，如果流离失所者的土地和房屋被二手占据者所持有，则应持久不懈地努力争取在采取任何法律行动之前，实现令各方都满意的谈判协议。

66. 住房和土地问题应在和平协议中述及，并在必要的地方建立专门处理财产诉求的制度。

67. 在冲突后和灾后形势下，应建立机制以监测对包括强迫驱逐在内的适足住房权的侵权情况。这种侵权的受害者应有权得到法律补偿和向法院申诉的权利。
