



大会

第六十六届会议

正式记录

Distr.: General
22 March 2012
Chinese
Original: English

第三委员会

第 27 次会议简要记录

2011 年 10 月 21 日星期五上午 10 时在纽约总部举行

主席：哈尼夫先生 (马来西亚)
嗣后 泽廖利先生(副主席) (意大利)

目录

议程项目 69：促进和保护人权(续)

(b) 人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径(续)

(c) 人权状况及特别报告员和代表的报告(续)

本记录可以更正。更正请在有关记录的印本上作出，由代表团成员一人署名，在印发之日
后一星期内送交正式记录编辑科科长(DC2-750, 2 United Nations Plaza)。

更正将按委员会分别汇编成册，在届会结束后印发。

11-55799 X (C)



请回收

上午 10 时 05 分宣布开会。

议程项目 69：促进和保护人权(续)

(b) 人权问题，包括增进人权和基本自由切实享受的各种途径(续)(A/66/156、161、203、204、216、225、253、254、262、264、265、268-272、274、283-285、289、290、293、310、314、325、330、342 和 Add.1 及 372)

(c) 人权状况及特别报告员和代表的报告(续)(A/66/267、322、343、358、361、365、374 和 518)

1. El Jamri 先生(保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会主席)强调了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的重要性。他说，北非逃离最近事件的移徙者和寻求庇护者的处境提醒人们，他们容易受到侵犯人权事件的影响。委员会通过了一份关于利比亚移徙工人及其家庭成员状况的声明，敦促当局履行《公约》规定的义务，并且鼓励国际社会提供援助。

2. 全世界共有 2 亿多名国际移徙工人，经济数据和研究表明，保护移徙工人可以促进发展和国内生产率的提高。移徙流使得制定保护移徙工人，包括无证工人权利的标准和移徙政策显得至关重要，《公约》——具体涉及移徙工人权利的唯一一份普遍条约——提供了宝贵的法律框架。

3. 然而 20 年来，《公约》远远没有实现普遍加入。虽然批准率有所上升，但缔约国只有 45 个，批准数量有限令人遗憾，也给委员会提出了艰巨的挑战。在纪念《公约》颁布二十周年之际，人权事务高级专员 Pillay 女士请仅签署了《公约》的 15 个国家通过批准《公约》重申其保护移徙工人权利的承诺。一项呼吁各国政府加入《公约》的全球运动已经启动。已经开展了一些活动来促进《公约》，他还代表委员会参加了联合国或欧盟机构发起的移徙方面的各种国际活动和一系列民间社会倡议。

4. 在审议报告及其结论时，委员会继续援助各缔约国，指出保护和落实移徙者权利方面的差距，并且制定了如何最大限度地进行补救的建议。委员会注意到一些担忧或问题，其中包括某些国内法律和政策与《公约》不符。委员会也强调了收集数据、对政府官员进行人权培训的重要性，以保障移徙工人获得有效补偿的权利不受到妨碍，并且继续努力打击人口贩运。

5. 若干条约机构认识到全世界家庭雇工的脆弱性。因此，委员会欣然通过了关于移徙家政工人的第 1 号一般性意见，其中委员会指出了保护方面的差距，并且向缔约国提出了建议。委员会也欢迎《国际劳工组织关于家政工人体面工作的第 189 号公约》获得通过，这一新公约与《公约》的互补性无论如何强调都不过分。

6. 虽然《公约》在身份正常和身份不正常移徙者之间做出区分，但委员会担心移徙政策在一些国家越来越严格，会牺牲移徙者的权利，无证工人屡遭行政拘留就说明了这一点，尽管没有经验性证据表明这些措施能起到威慑作用。2011 年 9 月举行的委员会关于身份不正常的移徙工人及其家庭成员的权利的一般讨论日得出的一项结论是，尽管《公约》所保障的权利已经写入其他文书，但其附加值不可忽视，这是唯一一份专门讨论移徙工人权利的国际人权文书。

7. 迄今为止，委员会审查了缔约国提交的 18 份初次报告和两份定期报告。令人遗憾的是，许多缔约国未能按时提交初次报告——只有 23 个缔约国已经提交，30 个国家逾期未交，通常逾期五年以上。因此，委员会第十五届会议讨论了如果没有国家报告能否审议《公约》的执行情况，其他条约机构就是这样做的。在对形式进行审议之后，2012 年将做出最终决定。

8. 在第十四届会议上，为了改进其工作方法，委员会采用了一种新方法：草拟将要处理的问题清单，并在缔约国提交其定期报告之前向它们发送，成员国的答复将作为定期报告。这种做法有双重目的，一是促进缔约国，特别是财力和人力有限的缔约国编制报

告，二是收集重点更加突出且更及时的报告。这种新方法属于可选程序，因此并不违反《公约》规定。

9. 委员会还决定在第十五届会议上通过提交报告的固定时间表，如果得到遵守，委员会能够在五年内审议完所有 45 个缔约国的报告，速度为每年九份报告，而不是每年四份。因此，在 2012 年 4 月向第十六届会议提交报告之前必须通过六份问题清单。除了固定时间表之外，这意味着委员会的工作量将大增，因此需要召开更多会议并且增加工作人员。

10. 委员会欢迎通过本组织的绿色政策，通过向委员会成员提供笔记本电脑和电子文件，促使第十五届会议实现了少纸化。最后，他重申委员会乐于帮助希望签署《公约》的国家，并且帮助所有国家解释和执行《公约》规定。

11. Elshakshuki 先生(利比亚)说，前政权损害了移徙工人的利益，诱惑或强迫一些移徙工人拿起武器对准利比亚人。然而，他强调，在臭名昭著的革命结束后，凡是移徙者权利受到侵犯，都是个人行为所致，根本不能反映国家过渡委员会的政策。该委员会将努力结束这些侵权行为，并确保新利比亚履行国际文书所规定的义务。

12. Yahiaoui 先生(阿尔及利亚)询问，由于缔约国数量少，委员会采取了哪些步骤或开展了哪些活动来提高尚未加入《公约》的国家，特别是东道国的认识，以促使各国普遍加入和批准《公约》。

13. 副主席泽廖利先生(意大利)代行主席职务。

14. Quintaes 先生(巴西)询问，针对美利坚合众国境内来自拉丁美洲移徙者的情况，委员会是否打算研究已经通过的美国联邦立法。

15. El Jamri 先生(保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会主席)说，他欣见利比亚取得的进展，并且希望这些进展能够对移徙者权利产生积极影响。委员会处理利比亚问题分为三个特点鲜明的阶段：“之前”局势，其间提交了许多侵犯移徙工人权利的报告；过渡时期，其间最初出现一些混乱，委员会在收到人

权高专办和非政府组织关于许多移徙者在利比亚遇到的困难的信息之后，呼吁面临类似问题的邻国保持边境开放，呼吁欧洲联盟国家出于人道主义接纳来自地中海对岸的移徙者；有关当前形势，将在下次会议上讨论。

16. 他欢迎阿尔及利亚在区域一级努力促进《公约》以及参与了移徙工人权利领域的活动。促进工作目前正在进行，这不仅仅是委员会的职责，对于缔约国来说也义不容辞。在《公约》生效之前建立了指导委员会，以促进《公约》的批准，随后工作重点将放在定期报告和促进工作上，特别是通过和民间社会建立伙伴关系。在这方面，最近在日内瓦建立了一个特别针对移徙工人权利的非政府组织工作平台。批准活动目前正在很多国家进行。

17. 2011 年的新进展是工会参与了各项工作，一个永久性平台将投入使用，以与委员会合作。此前，在没有工会代表的情况下，移徙工人，特别是身份不正常的移徙工人必须为自己辩护，正如在巴黎的建筑工人和在阿布扎比的工人面临的形势那样，他们动员起来，要求得到自己的基本权利。与不同的利益攸关方，如议员和国际组织对话取得了成功，可以说，目前没有确凿的财政、经济或技术理由来对抗《公约》——唯一的障碍仍然是政治原因。因此，重要的是要继续努力，鼓励更多国家批准《公约》。

18. 有关拉丁美洲的移徙者，委员会审查了许多拉丁美洲国家的报告，并且认识到北部邻国可能面临的困境。然而，其任务仅仅涉及已经批准《公约》的国家。美利坚合众国尚未批准《公约》，所以委员会不能向美国提出这方面的建议，但委员会在国际论坛中对美国的一些立法表示过反对。

19. 《公约》已经生效八年了，他认为是委员会采取新的行动方式的时候了。身份不正常的移徙工人往往被挑出，借口是《公约》赋予他们不正当的权利。经过证明这是错误的，因为移徙者在其原籍国拥有这些权利，并且往往以正常身份到达东道国，例如，作为季节性工人或本国国民的外籍配偶。东道国的局势随

后会使其身份不正常，季节性工人有的权利和责任不能完全从东道国转到原籍国，所以他们可能更希望居住在东道国，以便继续领取养恤金。

20. 此类实例还有很多。此外，身份不正常的移徙工人为东道国的经济做出了贡献，就像对待童工问题那样，在为批准《公约》找理由时，也值得采用同样的道德观点。委员会一直在寻求新的办法来说明移徙工人在发展中扮演的重要角色。

21. **Crépeau 先生** (移徙者人权问题特别报告员) 首次以特别报告员的身份在第三委员会上发言。他说，他的任务将以某些原则为指导。每个人都是移徙者或移徙者的后代，因为移徙在人类历史上根深蒂固，这是一种应对环境、政治或经济逆境的手段。移徙并不是异常现象。移徙者的权利属于人权。《国际人权宪章》规定，移徙者无论是否拥有移民身份，同所有其他公民一样，有权享有同样的权利和尊严，并且保留投票权或担任公职的权利以及进入该国并在该国居住的权利。

22. 各国应当保障移徙工人及其家人享有与本国国民同样的社会经济服务。虽然可以根据移民身份做出区分，但是区分不得具有歧视性，并且在人权框架内有充足理由。保障他们的尊严也意味着要应对移徙者，特别是身份不正常的移徙者和临时移徙工人的脆弱性。重要的是，要帮助他们反抗剥削和贩运以免沦为新形式的奴隶，并且想方设法避免他们求助于走私团伙。

23. 这并不意味着，国家当局不能为公民或某类具体移徙者保留某些应享待遇，或驱逐身份不正常的移徙者。任何驱逐都必须符合人权框架。有可能遭受迫害和酷刑的移徙者可以寻求庇护，并且不应当被驱逐，同样，与东道国国民建立了家庭的人也不应当被驱逐。拘留只应在一些条件已经满足的情况下作为最后求助的手段，且应当尝试替代做法。

24. 非正常移徙不属于犯罪。当局越来越多地将其称为犯罪，并且在一些情况下，将非正常移徙或对非正

常移徙者提供帮助定为犯罪。荒谬的是，这些国家表示不打算向移徙者提供刑法当中所规定的保障。将行政法用于移徙者，从而绕过刑法的严格要求，将使外国人屈从于令人憎恶的法律标准。

25. 在过去十年当中，仇外言论已成为主流，并且在许多国家越来越受到社会接受，因为缺乏可靠的相反的政治言论。迄今为止，有利于移徙者的呼吁非常少，而有利于非正常移徙者的呼吁则更少。历史证明，其他弱势群体的权利已经得到承认，获得了社会和政治同情。然而，移徙者尚未组织起来，他们的语言不同，不能够投票且尽量避免他人的关注，以免被驱逐出境。

26. 虽然人们常说，移徙工人“抢走了工作”，但是重要的是要记住，这是其技能和就业市场吸引了他们，当地人认为这是不可接受的。有时，人们忘记，移徙为社会做出了积极的，甚至是不可缺少的社会经济贡献，并且提高了东道国经济的竞争力，而封锁边境在民主国家是不可能的。这些因素应当在各级政府的政治言论中得到考虑。

27. 国际和区域组织在移徙方面所做的工作对于促进和保护所有移徙者的权利非常关键。国际劳工组织 (劳工组织) 在制定标准、确保各国遵守文书所规定的义务及提供技术援助方面也具有影响力。有许多建立伙伴关系的机会，有许多促进对话的机会，因为移徙问题上的国际合作在不断增加。国际文书是需要得到广泛认可的基本工具，其原则应当得到推广和执行。

28. 他期待增强执行《公约》与同尚未批准《公约》的国家进行富有意义的前瞻性对话之间的协同增效作用。他重申，确保尊重移徙者权利是每个人的责任，各国必须遵守国际人权义务。改变往往具有煽动性的关于移徙的政治言论仍是一个挑战。重要的是要平衡关于移徙的说法，既承认人才和思想交流的文化价值，又承认移徙工人的需求。

29. **Soemantri 先生** (印度尼西亚) 说，印度尼西亚政府愿意与 Crépeau 先生继续合作，他的前任已经离职。

重要的是要加强合作，鼓励所有原籍国、过境国和目的地国共同遵守旨在改善移徙管理和移徙者保护的文书，各国应当履行最低的核心义务，确保促进和保护这些权利。印度尼西亚充分致力于批准《公约》，并且希望知道怎样做才能够更加努力实现《公约》的普遍批准。提到涉及家政工人体面工作的劳工组织《第 189 号公约》，他请特别观察员详细说明他在工作中打算如何侧重于移徙家政工人。

30. **Quintaes 先生** (巴西) 询问特别报告员如何看待发达国家某些执法官员采用的以种族划线的做法，这是移徙工人享有权利的一个障碍。

31. **Solomon 女士** (国际移民组织) 说，他赞赏 Crépeau 先生将移徙问题放在本身无好坏之分的框框里，认为这取决于移徙环境。通过合法渠道自愿移徙，对于个人和目的社会以及原籍国来说都是有益的。然而，如果移徙是被迫的，个人及其家庭就会遭受痛苦，社会也无法幸免。她同意，在流动的全球化世界里，移徙是一种自然结果，应当建立起来更多的合法渠道，承认劳动力市场的需求以及个人的合法愿望。

32. 她借此机会还欢迎 El Jamri 先生的报告。她说，国际移民组织是委员会的一个积极成员，促进《公约》的批准，并且同愿意使国内立法同《公约》标准接轨的政府密切合作。她重申，所有人权文书都适用于作为人类大家庭成员的移徙者。国际劳工组织建立了一个专门的全球外联部，为政府和利益攸关方提供指导以将人权文书具体应用到移徙者问题上，她高兴地指出越来越多的政府正在寻求他们的帮助。

33. 她对普遍仇外和歧视氛围感到遗憾，并指出，《2011 年世界移徙报告》将在 12 月的国际劳工组织理事会第一百届会议期间公布，该报告专门阐释移徙者和移徙概念。希望特别报告员和移徙工人委员会主席将继续强调移徙者为社会所做的积极贡献。她表示自己所在组织将在它们执行任务时提供支持，并询问国际劳工组织提供帮助是否有特定方式。

34. **de Bustemente 先生** (欧洲联盟观察员) 说，联合国与欧洲联盟处理庇护和移徙问题的机构的合作，构成保护移徙者和其他弱势群体人权的一个基本工具。作为反对非法移徙工具的一部分，欧洲联盟同三个国家商议了 13 项重新接纳协议，其中规定将身份不正常的移徙者以及走私者和贩运者遣返到原籍国。他询问特别报告员是否考虑将重新接纳协议作为有效的威慑工具，在谈到联合国在原籍国和过境国中的作用时，他询问联合国能否加强自己的作用，使贩运受害者顺利重新融入。

35. 许多成员国受到日益加剧的国际移徙流的影响，因此各国需要调整和扩充接待设施。他询问可以采用哪些内部措施，联合国，特别是难民署能够做些什么，以确保制定移徙者可以接受的接待标准。最近，欧洲联盟成员国充分认识到有义务保护区域和国际文书中规定的未成年人权利，他询问孤身未成年人非法越境现象是否能够以保护未成年人权利的方式来减少。

36. **Crépeau 先生** (移徙者人权问题特别报告员) 回顾，家政工人并不一直都是移徙者，其脆弱性往往来源于他们生活在雇主的家中。他说，几十年来家庭暴力方面的工作表明，难就难在控制在私人住宅中发生的情况。仍有许多工作要做，他重申，家政工人将列入其工作议程。国际劳工组织《第 189 号公约》的谈判和通过速度之快，已成为国际社会发出的一个强烈信号，家政工人的权利已经得到关注。

37. 虽然以种族划线不是新话题——在过去可能不是一个主要问题，因为抗击种族主义斗争在其他战线上进行，自“九一一事件”以来，种族主义问题赢得了前所未有的重视。以种族划线的对象不仅仅是移徙者，而且还有国内少数民族。必须认识到，执法机制识别个人身份的手段往往有限，所以重要的是要培训法律官员，让他们认识到以种族划线的后果，并且保证立法能够提供指导。

38. 他在当天晚些时候将拜会国际移民组织，并将探讨合作方法。建立更加合法的移徙渠道在许多国家在政治上不受欢迎，原因是当前的金融危机和失业使得

仇外心理愈演愈烈。重要的是，要找到使移徙者合法入境的途径，因为他们无论如何都会到来，有许多主张和解决方案已经提供给在管理移徙流方面遇到困难的国家。

39. 重新接纳协议本身并不坏，也是行使领土主权的实例。然而，重要的是，要确保这些协议的执行与这些协议所欠缺的人权框架保持一致。这些协议受到行政法管辖，其标准比刑法低得多。遣返身份不正常的移徙者是合法的，但是程序并不包括长期行政拘留或侵犯了其尊严的恶劣的拘留条件。政府采用的方法在某种程度上被视为机密，拘留中心往往不允许外部观察员进入，所以监督这些方法方面的合作十分重要，能够确保该过程合法、在政治和社会中合法合理。

40. 有关联合国促进重返社会的方法，关键的是，要理解驱动移徙的因素，并且确保解决方案能够切中要害。这同样适用于贩运者和走私者。欧洲联盟率先努力使寻求庇护者和难民的接待条件标准化，这在未来是一种有用的办法。重要的是，要共同合作，以确定在接收大量移徙流时可以接受的条件。

41. 孤身未成年人问题是一个难题，如果不能认识到他们远行的原因以及他们在家庭中扮演的角色，就无法减少这种现象。在历史上，一些社区将年轻人送到遥远的地方，去寻求更美好的生活，或为在家中遇到的问题寻求解决方案。然而，虽然这些未成年人在目的国或过境国境内，但他们应当按照人权框架受到对待，不应和其他儿童有任何区别。

42. **Díaz 女士**（墨西哥）说，墨西哥目睹了更加严格的移民立法以及将移徙定罪对于享受人权的影响，因此欢迎特别报告员继续解决这一问题的决心。对墨西哥来说，移徙者及其家人的人权是一个重要问题，这一点被以下事实所证明：墨西哥进行历史性立法改革以保护移徙者的权利，而不管他们的地位如何，这正是墨西哥移徙政策的法律依据。他希望了解特别报告员关于移徙者参政和公民权利方面的观点，并询问特别报告员是否打算在短期内解决这一问题。他还询问与

气候变化有关的移徙问题是否是特别报告员的优先任务。

43. **Hauri 先生**（瑞士）说，他特别同意报告（A/66/264）中引述的需求，即在气候变化背景下对移徙问题进行更深入的分析。瑞士最近委托进行了一项关于该专题的研究，并且乐于分享研究成果。该研究显示国家和国际移徙人口保护机制中的缺陷，1951年《联合国日内瓦公约》并不适用于自然灾害导致的跨境流离失所。因为难民一词在这里不适用，所以他询问能否将他们称为移徙者，如果特别报告员能够分享他在这方面的观点，瑞士将不胜感激。瑞士支持继续在气候变化背景下讨论移徙问题的建议，并且询问在这方面计划采取或已经采取了哪些具体行动。

44. **Crépeau 先生**（移徙者人权问题特别报告员）指出，墨西哥在国家和国家以下各级将定罪、监管和言论作为当务之急是有根据的。移徙者不管其地位如何，都是和地方当局及雇主打交道的当地居民。因此，不仅要开展工作，努力修改立法，而且还要改变言论和态度。正如他之前所说的，在通常情况下移徙者并不能大胆地说出或抱怨自己被剥削，以免被遣送回国。因此，参政和行使个人权利对于移徙者来说是个难题，重要的是要找到方法，确保移徙者能够公开谴责剥削，并且能像普通民众那样，这么做时感到安全无忧。

45. 移徙和气候变化问题目前正在研究之中。虽然气候变化是一个经过证明的事实，并将产生持久影响，但气候变化对于移徙的影响如何或是这种流动何时会启动目前还不得而知。然而，气候移徙一直都存在。全球变暖似乎正在加速，所以沿海国家可能将面临巨大挑战，甚至会遭遇灾难性后果。必须找到低洼地区人口脆弱性等具体问题的解决方案。各国自身正在开始研究和规划这些不测，但是他们需要帮助。的确，移民身份并不适用于气候移徙者，但从经验来看，移民身份适用于所有自然灾害受害者。

46. 然而，如果国家不采取必要措施保护移徙者或对他们采取了歧视行动，这就可能侵犯了其基本人权，

可以被视为迫害。有时，自然灾害使得弱势群体进一步边缘化：以种族划线在工作规划或发放援助方面可能很明显，对待一些人口的方式存在明显差异。这就是难民身份有用的地方。他不确定是否有必要推出气候移民身份，或提出一份关于该问题的决议或国际公约。目前开展的研究十分重要，因为这些研究使人们深刻了解到确定辩论内容的方法，但要做出决定还需30到40年。

47. Rolnik 女士(适足生活水准权所含适足住房问题和在这方面不受歧视权问题特别报告员)提及一个问题，现有的救济和重建方法及指导方针在保障适足住房权方面是否充分。他说，应灾工作之前狭隘地看待这一权利，在某些情况下给受害者造成了负面影响。这不足为奇，因为对于应灾工作者来说，这方面的指导和做法很少，现有的大部分都侧重于保护国内流离失所者。她的报告(A/66/270)讨论了适用于应灾的人权标准，并力图弥补需要更加具体的综合指导方针与现有的人权指导之间的差距。

48. 适足住房权在灾害之后面临的挑战之一是保护弱势群体。脆弱性被广泛视为降低灾害风险的一个关键要素，但是人们很少知道，歧视影响到人们保护自己以及从灾难中恢复的能力，因为在很大程度上这些影响是人为造成的。灾难放大并加深了不平等，最贫穷和最弱势群体往往失去一切，甚至自己的生命。

49. 救济方案可能无情地将某些群体排除在外或使其进一步边缘化，重建方案也将不能提供所有权文件证明的流离失所居民排除在外，使得他们的土地被强占，自身被驱逐。将歧视问题考虑在内，使人们能够更深刻地看到灾害预防或应对方面的不足之处，并且帮助各国政府和援助组织将方案对准解决不平等问题和保护最弱势群体。

50. 并非所有形式的土地保有权利都得到同等承认和保护。“非正规定居者”一词是指一个多样化人群，他们并不是此前登记注册财产的所有人，或他们拥有多重土地保有安排。土地保有权利的稳定性是适足住房权的基础，个人所有权并不是唯一的合法安排——有

许多所有权形式在历史上、文化上和政治上根深蒂固。凡在灾难发生之前和土地或住所具有联系的人都被视为是权利所有人。但是，单个登记的财产所有人往往得到优先考虑，因为国际机构显得不愿意在土地保有权利不明朗的回迁或重新安置地方进行投资。

51. 另外，在城市地区进行重建也很难，这里的土地政治经济十分复杂并且规划不善，海地就属于这种情况。该报告突显了政策和做法是如何演变以至于承认其他形式的土地保有权利的，特别是通过使用参与性机制来评估灾害前的土地占有和保有情况。这些机制提供了富有前途且更加灵活的替代方法来补充固定流程。在短期内，重要的是要评估灾害前的土地保有权利，从而能有效地重建和恢复。各国政府和援助机构应当始终牢记确保最低的土地权保障的重要性，并且抓住机会解决不平等问题。

52. 在灾害之后，最边缘化人群也面临着土地强占和被驱逐风险，这为雄心勃勃的开发计划营造了一种清白状态。对人权的影响并非都是正面的，灾后恢复工作有时受到所谓的“土地最佳使用原则”的指导，这一原则忽视了贫困社区的权利，将他们驱逐出土地，从而为商业和旅游设施让路，或以虚无的公共安全或灾害风险缓解问题为掩护。

53. 这些情况可以被视为强制驱逐，各国政府必须尽职尽责地采取行动，以确保灾害形势不会被加以利用来满足少数人的愿望，却损害了最弱势群体的利益。即使是公共安全正当合理，土地使用或住房方面的决定也必须遵守人权标准，并且也要权衡搬迁和重新安置的社会经济成本。

54. 落实住房权的最后挑战是过分关注重建实体结构的技术和监管方面，而对于重建居住点的社会方面、达到适足生活水平的社区，以及维持回迁和恢复所需的服务、基础设施和经济机会重视不够。到访海地使她明白了这些。

55. 应急工作与长期恢复之间存在着差距，国际社会难以把握这两者之间的过渡。着眼于受益个人和可交

付货物，最终可能偏离尊重权利的基本责任以及致力于长期恢复的需要。他鼓励各国政府、捐助者和国际机构制定持久的解决方案，并确保在救济与恢复之间援助的连贯性。还可以在以下方面开展其他工作：支持土地保有权快速确定的机制；支持非注册财产个人所有者的法律和实践措施；为重建提供技术和法律基础的国土规划和土地使用文书；以及发生自然灾害时的土地使用和控制机会，包括征用和购置以建立避难所或定居点的条件。

56. 将适足住房权作为重建和恢复工作的核心，不仅仅是一种义务，而且还是一次机遇。应灾不应取代发展。这是解决被灾害放大和加剧的不平等现象的机会，并且能够促进逐渐实现人人获得适足住房的目标。此项工作十分艰巨，但却十分重要，因为人权不会因为灾害袭击而消失——恰恰在灾害到来时最关键。

57. **Gálvez 先生** (智利) 虽然同意特别报告员的观点，各国的发展水平不同，遭受破坏程度不同，所以情况各不相同，但他指出，某些原则应当用来指导灾后重建。其中一条原则是要保持与受影响人群的协商。智利曾经并且将可能继续遭受地震、海啸、火山爆发和洪水等自然灾害的袭击。1960 年，智利发生了人类历史上最强烈的地震，达到里氏 9.7 级，2010 年，智利又发生了一次里氏 8.8 级的地震，200 多次余震影响了 1 200 万多人，影响到了智利的主要生产中心。

58. 智利政府竭尽全力研究灾民的适足住房权，详尽无遗地记录在国家重建过程中吸取的经验教训十分重要。该国特别强调允许家庭居住在灾害发生前所居住的地点，即使他们并不正式拥有或占居其住所——只有 20% 的人由于安全原因才会重新安置。在所有情况下，国家承担全部的重建费用。

59. 另一个关切是防止工程落入国内外少数建筑公司和供应商的垄断中。通过透明而公开的过程与 200 多家中小型硬件供应商签订了协议。三家最大的硬件连锁供应商只占重建工作全部销售额的 25%，而他们通常占有的市场份额大约为 70%。在所聘用的 187 家

建筑公司中，183 家为中小型企业，积极参与重建全国 85% 以上的住房。最后，他赞赏特别报告员在 2010 年地震后在起草报告时将智利纳入其中，但他认为，除此之外，还可以用政府重建工作方面的其他信息来补充，并请她到智利实地了解一下当地形势。

60. **Skarpeteig 女士** (挪威) 说，特别报告员的开拓性报告涉及人们常常忽略的问题，该报告将成为扭转这一失衡局势的有用工具。如果儿童的住所被破坏，他们特别容易遭受虐待和攻击。她询问可以采取哪些行动以确保住房需求不受到忽视。注意到适足住房权越来越成为司法审查的一个主题，法学界也表明住房权是可以依法强制执行的人权，她询问特别报告员能否提供这方面有趣的或鼓舞人心的例子。

61. 特别报告员可能发现将“尊重、保护和落实”概念框架用于灾后适足住房权的分析大有益处。最后，她询问地方当局在与民间社会合作时可以扮演什么角色，以确保这些权利在灾后能够得到保障，例如在土地登记所中。特别报告员在执行和促进适足住房权方面起了关键作用，挪威充分支持她的任务、工作和建议。

62. **Quintaes 先生** (巴西) 说，巴西经历了一次经济高速增长带来的建筑繁荣时期，这使得人们对适足住房的需求十分强劲。这一需求此前受到经济限制的约束，最近才开始得到解决。在今后几年，巴西还将主办世界重大体育赛事，这意味着要建设许多比赛场馆。因此，巴西在保护人权理事会中设立了工作组，确保各个社区的住房权不会遭到侵犯。他请特别报告员访问巴西，密切跟踪这些方面，并表示在智利遭受严重的自然灾害时对智利人民的声援。

63. **Bin Haron 先生** (马来西亚) 说，适足住房是经济、社会和文化权利中不可或缺的一面，因此，政府十分重视为全体马来西亚人提供优质价廉的住房。马来西亚启动了统一马来西亚住房方案，以增加中等收入群体的住房所有权，并在大城市提供更多的经济适用房。为了创建一个关爱型社会，该方案面向买不起高档住房、但又无资格购买廉价房的中等收入群体。城

市和市郊的房价在 48 000 至 95 000 美元之间，这里的需求较高。

64. 为了确保顺利管理和交付，主管机构直接由总理办公室监督，目的是为马来西亚人拥有自己的财产创造更美好的未来和更多的机遇。国家住房公司执行了一项特殊计划，为低收入群体建造经济适用房，并且为破旧房屋的修理和重建发放补贴。在过去 12 年里，政府支出了 5 亿多美元，以确保低收入群体的适足住房权未被剥夺，并且为马来西亚人民提供经济正义。

65. **Yahiaoui 先生** (阿尔及利亚) 说，特别报告员是收到访问阿尔及利亚邀请的三名任务执行人之一，2010 年 7 月，特别报告员与阿尔及利亚政府、高级官员及民间社会活动家会晤。马来西亚政府期待看到其国家报告，并且饶有兴趣地注意到特别报告员对其任务得出的初步结论，她向特别报告员保证马来西亚决心继续开展建设性对话和合作，以贯彻落实特别报告员关于改善住房政策的建议。

66. 她应当注意到阿尔及利亚政府为改善公民居住环境付出的巨大努力，有一个项目建设了 200 万套住房单元和社会住房，免费提供给低收入家庭。阿尔及利亚完成的工作还有很多，但是任重而道远，迫切需要满足大量的住房需求，特别是年轻人的需求。从中长期看来，政府打算制定一项国家住房政策，其基础不仅仅是需求，而且还会考虑到社会、文化和环境因素。

67. 特别报告员倡议在大城市周围的贫民窟提供一些服务和设施。虽然这确实是基本权利，但他要问这不会使不稳定形势长期化且增加住房需求，住房需求仍然居高不下。发展水平不同、住房需求量大以及各国特有的文化和社会实情必须考虑其中。

68. **Rolnik 女士** (适足生活水准权所含适足住房权问题和在这方面不受歧视权问题特别报告员) 说，重要的是，要注意到智利代表团提供的信息，并且学习该国的经验。她希望，最近几乎影响到每个智利家庭的灾难性地震不再发生。然而，重要的是要知道，灾难

会再次发生，特别是与气候变化直接相关的自然灾害。不仅有必要做好准备，而且有必要采取行动。重要的是要从过去的经历中吸取经验教训，用它们来指导实践。

69. 最后，地方当局是负责重建的一方。的确，其资源和权力在各个国家有所不同，但是，它们始终都处于救灾工作的前沿。为了确保尊重最弱势群体的权利，关键是要倾听他们的声音。鉴于城市和地方政府发展极不平衡，他们的声音极有可能在最初听不到。

70. 她完全知道地方政府官员面临有权有势者的压力，所以各公司更有可能在灾后重建中牟取利益。必须建立起机制，确保最弱势群体能够真正参与并投身到重建工作中。真正的决定往往在其他地方做出，所以，重要的是要确保妇女参与，因为有许多例子显示妇女是如何经常被排除在重建之外的。

71. 有关适当住房权，她说，非常重要的一点是，要划拨巨额公共资金，启动大规模的房屋建设项目，巴西、马来西亚和阿尔及利亚就是这样做的。在过去 20 年里，新自由思想占主导地位，要求国家不提供住房资金，我们不得不承认，一些国家质疑了这一思想，提供资金建设适足住房给那些承受不了市场价格的人群。

72. 建设也是促进经济发展和恢复的强有力战略——它提供了就业岗位，是凯恩斯提出的促进发展的最佳措施，但从行业角度来看，住房建设如同生产汽车：这只是一个物品，或者是生产和交付一件商品。然而，对于有需求人群来说，这可不仅仅是一套住房，这是他们的家。重要的是，要让每个人都居者有其屋，但对弱势群体来说，更重要的是，要让他们居住在有服务和基础设施的地方。许多国家在城市外围实施了大型建设项目，那里没有基础设施、没有就业岗位、没有城市生活。

73. 在选择改造现有定居点还是建设新定居点问题上，她认为这不是一个绝对的问题。两者都需要，而且具体情况要求具体解决。改造现有的社区有时候可能有效，并且是提供适足住房的符合成本效益方式。

如果所处位置发生危险的风险过大或无法改造这一社区，重新安置则是更好的选择，要保证在此过程中尊重人权。

74. 最后，她称赞巴西的举措，建立一个工作组来监督适足住房权的落实情况，因为作为特别观察员，她收到过一些投诉和举报，知道有侵犯这一权利的事情发生，在准备举办世界杯和奥林匹克运动会的城市还有强行驱逐现象。她建议，巴西应当采用规范性框架来应对这一形势，并捍卫适当住房权。

75. **Soemantri 先生** (印度尼西亚) 说，灾后环境下的适足住房权要求特别注意改善灾害管理和重建。印度尼西亚赞同报告的结论和建议，即将这一权利的落实纳入灾害管理政策中，并且需要《关于境内流离失所问题的指导原则》来保障受害者权利。他看到报告中许多建议，询问特别报告员由于这一问题非常复杂哪些建议应获得优先权。

76. 作为一个自然灾害频发的国家，印度尼西亚愿意分享其在管理和减灾方面的最佳做法，在应急、立即恢复和重建中尊重受害者的权利。该国出台了综合性国内立法，建立了国家和地方灾害管理委员会和机构，并且配备了充足的财力和人力。近年来，这些最佳做法在灾害发生之后得到应用，印度尼西亚正在执行重建和恢复方案，采用的方法具有人性、不偏不倚、中立，且本着“比原来更好”和“一体行动”的原则。

77. **Fries-Gaier 女士** (德国) 说，德国与芬兰一起成为人权理事会关于适足生活水准权所含适足住房权问题的第 6/27 号决议的主要提案国。特别报告员在其报告中强调了土地保有权的重要性，也就是土地保有权没有保障的非正规所有人的权利，他询问特别报告员能否详细解释他在这一问题上的实践经验。第二，关于强行驱逐事项，他请求特别报告员说明并评价除防灾、减灾和恢复工作之外在强行驱逐背景下与住房权有关的重大挑战。

78. **Hauri 先生** (瑞士) 说，近年来发生了许多自然灾害，但是气候变化、快速城市化和人口增长，影响了人们认识住房权及其落实的方式。特别报告员提到，

如果发生自然灾害，《关于境内流离失所问题的指导原则》要适用，以确保在一国境内流动的人享有住房权，而那些跨越边境的人不受这一机制的保护。他询问特别报告员第二类人的住房权如何才能得到保障。重要的是要确保当地人口与流离失所者和平共处，她的报告显示，人道主义援助以流离失所者为重点导致他们与所在社区关系紧张，并且阻碍了发展。因此他询问可以采取哪些措施满足这两类人群的需要。

79. **de Bustemente 先生** (欧洲联盟) 说，他欢迎对在灾后背景下落实适足住房权的关注，在仔细研究报告之后，同意特别报告员得出的结论，即需要将基于人权的方法用于应灾。他询问特别报告员能否进一步阐明《归还难民和流离失所者住房和财产的皮涅罗原则》的重新解释如何才能有助于防止弱势群体由于遭受歧视和忽视而受到灾害的更多影响。

80. **Solomon 女士** (国际移民组织) 说，在机构间常设委员会 (机构间常委会) 中，国际移民组织是在自然灾害形势下营地协调和管理小组牵头机构，在海地和巴基斯坦还是避难所小组牵头机构。国际移民组织同意特别报告员对于海地土地保有权问题的担忧，海地的土地保有权在灾害之前并不明朗，并且妨碍了人们离开难民营进入可持续住房。为了努力解决这些问题，已经开发了一个基于试点社区的保有权绘图模式，称为“数字跟踪矩阵”，在当地使用，并在类似情况下进行测试。海地的经验表明，许多流离失所者没有土地保有权，因此没有权利返回某一特定区域。他感谢特别报告员呼吁委员会注意这些问题，并且期待和她合作，以建设恢复能力并确保灾后权利。

81. **RoInik 女士** (适足生活水准权所含适足住房权问题和在这方面不受歧视权问题特别报告员) 说，关键问题之一是土地保有权，这是救济和重建背景下的适足住房权的基石。这也是她作为特别报告员碰到的局势的主要特色之一，这主要涉及与发展、城市美化等有关的强行驱逐。有许多文本为在为了个人自身安全而驱逐他们时保护人权提供了法律依据，这种驱逐也属于人权。

82. 大多数人在生活中遇到几类不明确的土地保有安排，这在发展中国家中很普遍，发达国家的租赁协议也属于这种情况。这些人那样生活并不是为了找乐，而是因为他们别无选择。正规市场不向他们开放，或者他们负担不起。城市发展和扩张极具排他性，并且更有利于商人和有钱人。社会弱势群体，包括移徙者只能勉强应付——家园遭到破坏、土地保有安排没有保障、在无任何基础设施或基本服务的外围地区安置，他们还要面对政治家的矛盾情绪，这种人只有在希望获得弱势群体的选票时才承诺和兑现。

83. 然而，只要这些土地可以用于更有利可图的用途，这些人就会被先驱逐出去。新的基础设施项目会在非正规安置点上规划进行，因为这么做比在正规的中等收入社区中成本低，在后一种社区中，人们请得起律师，如果土地将被征用，他们要求得到补偿。在土地保有权并不确定的非正规规定居点中，居民更容易被驱逐或流离失所。

84. 在救济和重建方面，海地是一个极端的例子。地震前，80%的人口居住在非正规居住点，没有或少有服务，而且土地保有权也不清晰。难民营建立起来之后，一些人发现他们的不稳定局势有所缓解，几乎渐入佳境——有了基础保健、服务，甚至有了就业机会。因此，解决方案并不是建造房屋，而是为迎接流离失所者的回归改造周边环境，并且逐渐改善未受到地震影响且仍留在当地的人们所处的环境。

85. 当第4号一般性意见所列的适足住房权中的七大要素未能纳入考虑的时候，冲突的确时有发生。这可能导致歧视以及受害者与非受害者之间的不平等。需要重新思考在救济和恢复时提供人道主义援助的范围，包括适足住房权的框架。例如，海地的救济工作应当已经提供了对现有的周边环境投资的机会。只要政府对于非正规规定居点不再含糊其辞，宣布哪些可以改造，哪些为了当地居民的安全应当重新安置和搬迁，这一切才可能兑现。这将为重建提供一个坚实的法律基础。她赞赏与机构间常设委员会(机构间常委

会)及所有机构在这方面合作，并且计划继续努力确保非正规规定居点的土地保有权得到保障。

86. Semasinghe 女士(斯里兰卡)在进行行使答辩权发言时说，针对列支敦士登代表提及斯里兰卡以及法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员所做的答复，斯里兰卡代表团感到失望的是，受委托向联合国报告人权问题的人利用毫不相干且无确实根据的信息诋毁会员国的名声。斯里兰卡遭到残忍的恐怖主义团伙的袭击长达 27 年之久，遭到自杀式炸弹袭击和不加选择的杀害平民。幸运的是，政府安全部队击败了恐怖分子，这些都得以停止。

87. 政府随后通过了一项政策，重建被战争蹂躏的地区，并使前战斗人员在经过恢复期之后回到自己的社区。正如儿童基金会所记录的，恐怖分子招募了数千名儿童，政府也将他们送回家中。

88. 同情和资助被击败的恐怖分子的人士正在发起一项国际宣传运动，谴责斯里兰卡政府侵犯人权。为此目的而盛传的一段视频经过证明都是子虚乌有的。令人非常失望的是，特别报告员选择采纳被击败的恐怖分子散发的宣传路线，并且肆意攻击横加评论，这些评论并不能得到证实。战争不是好玩的事情，斯里兰卡政府遵照其“平民零伤亡”政策高度谨慎，避免误杀平民。尽管媒体用一些不实的数字指责政府不负责任，但是并没有确凿证据证明在冲突的最后阶段有大量的平民丧生。

89. 一份泄漏的联合国文件声称有 7 000 人死亡，该文件随后被时任主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员约翰·霍姆斯爵士公开否认。其他数字后来发现也纯属凭空捏造，斯里兰卡政府煞费苦心制作统计数据，来驳斥这些指控。政府任命的教训与和解委员会目前正在审查冲突的各个方面，包括问责问题，该报告预计将在下月公布。他重申他对特别报告员忽略这些细节感到失望，并指出，斯里兰卡政府强烈反对这些无根无据的评论。

下午 1 时散会。