



經濟、社會及文化權利委員會

第 26 號一般性意見：土地與經濟、社會及文化權利（2022 年）*

一、前言

1. 土地對於實現《經濟社會文化權利國際公約》規定的一系列權利具有不可或缺的作用。個人與社群能夠安心與公平地近用、利用支配土地對於消除饑餓與貧困及保障適當生活水準權至關重要。土地的永續使用對於確保享有清潔、健康與永續環境的權利及促進發展權等各項權利是必要的。在世界許多地方，土地不僅是生產糧食、創造收入與開發住房的資源，也是社會、文化與宗教習俗以及享受參與文化生活權利的基礎。同時，有保障的土地權益制度作為保障生計與避免及處理糾紛的方法，對於保護人們近用土地十分重要。
2. 然而，目前的土地使用與管理並不利於實現《公約》規定的權利，這趨勢最重要的一些因素如下：
 - (1) 近用與支配土地的競爭加劇。世界大部分地區長期以來對土地的高度需求與快速都市化發展的趨勢，對許多人的權利產生了重大影響，特別是農民、鄉村社群、牧民、漁民與原住民族以及生活在都市地區的窮人；
 - (2) 在城市，住房市場的金融化導致不同團體為近用與支配土地而展開競爭，並助長投機與通貨膨脹，影響落後者享有適當生活水準與適足住房的權利；
 - (3) 在鄉村地區，由於人口增長、都市化、大規模開發計畫與旅遊導致對耕地的競爭，已嚴重影響鄉村人口的生計與權利；
 - (4) 由於過度使用、管理不善與非永續的農作方式造成土地惡化，已導致糧食沒有保障，水資源惡化，並與氣候變遷和環境惡化直接相關，加劇了環境出現廣泛、突然與不可逆轉變化的風險，包括大規模沙漠化¹；

* 委員會第七十二屆會議（2022 年 9 月 26 日至 10 月 14 日）通過。

¹ 見聯合國對抗沙漠化公約，《全球土地展望》第二版（2022 年，波昂），其中特別指出，世界上 20-40% 的土地已經惡化。

(5) 大規模再生能源項目或森林再造等一些減緩氣候變遷的措施如果管理不當，可能助長這些趨勢；

(6) 包含氣候變遷從而導致國內與跨境移民增加的全球性趨勢可能加劇在土地的近用、利用與土地權益方面的緊張局勢，對人權產生負面影響；

(7) 土地權益治理的無力、管理不善、貪腐或沒有法律與制度架構，加劇了這些問題，並導致土地糾紛與衝突、社會不平等、饑餓與貧困。

3. 關注對土地的近用、利用與支配問題，近年來一些國際文件的通過，對各國立法與政策產生了重大影響，並得到各國政府的廣泛認可。在 2004 年，聯合國糧食及農業組織 (FAO) 理事會通過了《支持在國家糧食安全範圍內逐步實現適足糧食權的自願準則》²，其中包含若干關於近用土地與水等各種自然資源的規定。2012 年，世界糧食安全委員會認可《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》³，由於委員會組成的包容性，使這份準則獲得了高度的正當性。2014 年，世界糧食安全委員會認可《農業與糧食系統負責投資原則》，其中述及農業投資的人權影響⁴。2007 年，聯合國大會第 61/295 號決議通過了《聯合國原住民族權利宣言》；2018 年，大會第 73/165 號決議通過《聯合國農民與在鄉村地區其他工作者權利宣言》，大會在這兩件宣言中都承認這些人的土地權。事實上，土地對於實現多項人權的重要性已經使得一些學者、民間社團組織與特別報告員參酌與土地有關的所有權利、權益與國家義務，將土地視為一項人權。一個例子是由適足住房權作為適當生活水準權要素特別報告員所提出《關於出於發展目的的驅離與迫遷問題的基本原則與準則》⁵。
4. 本一般性意見以委員會審查締約國報告的經驗⁶為基礎，參照委員會其他一般性意見及其關於申訴的意見與決定所擬定。本意見旨在釐清在近用、利用與支配土地對享有《公約》所載權利上國家義務的影響，特別是對於處境最不利和邊緣化的個人與團體。因此，意見致力澄清《公約》中與土地有關的具體義務，特別是第一條至第三條、第十一條、第十二條與第十五條所載權利脈絡下的義務。

二、《公約》有關土地的規定

5. 有保障與公平地近用、利用與支配土地會對享有《公約》所載的一系列權利產

² 見 <https://www.fao.org/3/y7937e/y7937e00.htm>。

³ 見 <https://doi.org/10.4060/i2801e>。

⁴ 見 https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_Principles_Oct_2014_EN.pdf。

⁵ A/HRC/4/18，附件一。

⁶ 自 2001 年以來，委員會在約 50 份結論性意見中都提到與土地有關的問題。例見 E/C.12/IND/CO/5、E/C.12/KHM/CO/1、E/C.12/MDG/CO/2、E/C.12/TZA/CO/1。

生直接與間接的影響。

6. 首先，土地對於保障享有適足糧食權至關重要，因為鄉村地區利用土地從事糧食生產。因此，如果土地使用者被剝奪了用於生產目的的土地，就可能危及他們獲得適足糧食的權利。《公約》第十一條第二項規定，締約國承認免於饑餓的權利與利用土地等自然資源之間的關聯，應當發展或改革土地制度，以實現自然資源的最有效開發與利用。委員會關於取得適足糧食權利的第 12 號一般性意見（1999 年）與《支持在國家糧食安全範圍內逐步實現適足糧食權的自願準則》都強調了近用生產資源的重要性，認為這是實現適足糧食權的一個關鍵要素，特別是在鄉村地區，大多數農民與牧民生活在鄉村，此地區人口也最可能遭受饑餓。
7. 第二，由於近用土地提供住房空間，因此，享有適足住房權在很大程度上取決於能夠有保障地近用土地。不能近用土地，人們就可能遭遇迫遷和強制驅離，從而可能侵犯他們的適足住房權。在鄉村地區，有保障地近用土地有助於實現適足糧食權與適足住房權，因為住房往往建在用於糧食生產的土地上。
8. 第三，土地也與水權的享有直接相關。例如，封閉公用場域就使人們無法近用滿足他們個人與家庭需求所必需的水源。
9. 第四，土地的使用會影響到享有能達到最高標準身心健康的權利。例如，在使用土地時依賴殺蟲劑、肥料與植物生長調節劑，或土地使用導致產生動物排泄物與其他微生物，造成各種呼吸道疾病的發生。
10. 第五，土地與享有參與文化生活的權利密切相關並往往存在著本質上的關係，因為對許多社群來說，土地具有特殊的精神或宗教意義，例如土地有時作為社會、文化與宗教習俗的基礎或文化主體的表現⁷。特別是對於原住民族、農民與其他過著傳統生活方式的地方社群。
11. 第六，土地也與《公約》第一條所載並與《發展權利宣言》（1986 年）中所強調的自決權密切相關。實現自決是有效保障與遵守個人人權以及促進與加強這些權利的基本條件⁸。只有當原住民族擁有可以實行自決的土地或領域時，他們才能自由追求自己的政治、經濟、社會與文化發展，為其自己的目的處分自己的自然財富與資源⁹。本一般性意見僅涉及原住民族的對內自決，這種自

⁷ 非洲人權與民族權利委員會，Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) 控訴肯亞，關於第 276/03 號申訴的決定，第四十六屆常會，2005 年 11 月 11 日至 25 日，第 241 段；美洲人權法院，Mayagna(Sumo) Awas Tingni 社群控訴尼加拉瓜，2001 年 8 月 31 日的判決，第 148-149 和 151 段；Yakye Axa 原住民族社群控訴巴拉圭案，2005 年 6 月 17 日的判決，第 131-132 段；波士尼亞與赫塞哥維納人權法庭，波士尼亞與赫塞哥維納伊斯蘭社群控訴塞族共和國，案件編號 CH/96/29，1999 年 6 月 11 日的裁定，第 182 和 187 段。

⁸ 人權事務委員會，第 12 號一般性意見（1984 年），第 1 段。

⁹ 《聯合國原住民族權利宣言》，序言以及第 10 條和第 26 條。

決的行使必須符合國際法，同時尊重各國的領土完整¹⁰。因此，根據原住民族的對內自決權，原住民族對土地、領域和資源的共有所有權應得到尊重，這意味著締約國應劃定與保護這些土地與領域。

三、《公約》規定的締約國義務

(一) 不歧視、平等與需要特別關注的團體或人

12. 根據《公約》第二條第二項和第三條，締約國必須消除一切形式的歧視並確保實質平等¹¹。因此，締約國應定期進行審查確保國內法律和政策不會基於任何被禁止的理由歧視人民。締約國還應採取具體措施，包括立法，消除在涉及土地的情況下有關《公約》規定的權利對公共和私人實體的歧視，特別是，婦女、原住民族、農民與在鄉村地區其他工作者需要得到特別關注，一方面，因為他們在近用、利用與支配土地方面歷來受到歧視，或者因為他們與土地的特殊關係。

1. 婦女

13. 婦女屬於因難以近用、利用與支配土地與土地管理不善等問題而受到較大的影響的一群，這就威脅到她們在《公約》下的權利，並可能導致歧視，包括交叉歧視。委員會在其若干結論性意見中提請特別注意在土地使用權益保障、近用、利用與支配土地、婚姻財產與繼承方面對婦女的歧視以及婦女被排除在決策過程之外的問題，包括公用形式的土地權益的情況下¹²。委員會在第 16 號一般性意見（2005 年）中指出，婦女有權在與男人平等的基礎上擁有、使用或以其他方式支配住房、土地與財產，並有權為此獲得必要的資源（第 28 段）¹³。委員會在第 12 號一般性意見（1999 年）中確認充分與平等地近用經濟資源的重要性，特別是對婦女而言，包括繼承權與土地所有權（第 26 段）¹⁴。

14. 對婦女來說，土地是滿足生存需求和獲得其他商品與服務，例如融資的關鍵資源。此外，土地對於加強婦女參與家庭決策以及參與鄉村機構非常重要，可以加強她們的決策權和對共有權利與資源的影響力。而且婦女的財產所有權會改善兒童福祉，增加近用性健康與生殖健康服務的機會。減少婦女遭受暴力的

¹⁰ Käkkäläjärvi 等人控訴芬蘭（CCPR/C/124/D/2950/2017）。

¹¹ 經濟社會文化權利委員會，第 20 號一般性意見（2009 年），第 7-8 段。

¹² 關於在近用土地，特別是使用與所有權方面的歧視，例見 E/C.12/GIN/CO/1、E/C.12/CMR/CO/4、E/C.12/MLI/CO/1、E/C.12/NER/CO/1、E/C.12/ZAF/CO/1 和 E/C.12/CAF/CO/1。關於擁有土地的婦女人數極少的問題，例見 E/C.12/ZAF/CO/1。關於剝奪婦女繼承權與財產權的傳統和習慣法律和實踐的問題，例見 E/C.12/BEN/CO/3、E/C.12/CMR/CO/4、E/C.12/ZAF/CO/1、E/C.12/NER/CO/1 和 E/C.12/CAF/CO/1。關於父權觀念與基於刻板印象的態度，例見 E/C.12/NER/CO/1。

¹³ 另見《非洲人權和人民權利憲章關於非洲婦女權利的議定書》，第 15-16、18、19(c)條。

¹⁴ 另見消除對婦女歧視委員會第 34 號一般性建議（2016 年），其中委員會承認鄉村婦女對土地、水等自然資源、種子與森林以及漁場的權利是基本人權，並強調締約國應採取一切必要措施，實現鄉村婦女在土地與自然資源方面的實質性平等（第 56-57 段）。

風險，部分原因是有近用土地權益保障的婦女更容易逃離家庭暴力，更易於尋求保護，可以使婦女的家庭更有保障，增強婦女的自信與自尊及其在決策中的作用，並使婦女獲得更多的社會、家庭與社群支持¹⁵。因此應特別注意，在土地改革或土地再分配時，無論婚姻狀況如何，都應確實遵守婦女與男人平等分得這種再分配土地的權利。由於習慣法在許多國家的土地管理中具有重要地位，國家還應監測與管制習慣法，保護受到長子繼承制的傳統繼承規則影響的婦女與女童的權利。

15. 然而，一些法律與社會習慣例如規定在男人死亡後，土地歸屬其子，而不歸屬其遺孀與女兒¹⁶，即使顯然違反婦女在《公約》規定的權利，卻仍然存在。要確保婦女在與男人平等的基礎上享有《公約》規定的權利，必須消除歧視婦女的傳統土地規定與結構，而這可以透過結合傳統與現代土地治理制度來達成¹⁷。

2. 原住民族

16. 國際法承認原住民族對他們傳統上占有的土地和領域的權利。國際勞工組織 1989 年《原住民族與部落民族公約》(第 169 號)和《聯合國原住民族權利宣言》(第 25-28 條)¹⁸都承認原住民族對其土地與領域的權利¹⁹。這些國際人權法的淵源都規定尊重和保護原住民族與其土地、領域和資源的關係，要求各國劃定他們的土地，保護這些土地不受侵蝕，尊重他們按照內部組織模式管理土地的權利。原住民族與土地的精神聯繫不僅涉及精神儀式，也涉及他們在土地上的每一項活動，如狩獵、捕魚、放牧與採集植物、藥物及食物。因此，締約國應確保原住民族有權保持和加強他們與其土地、領域與資源的精神聯繫，包括他們擁有的、或現在不擁有但過去擁有或使用的水域與海洋。原住民族有權要求對其土地進行劃界，只有在嚴格界定的情形下，並經有關群體事前、自由與知情同意，才可以將他們遷移²⁰。法律與政策應保護原住民族免受國家侵蝕其土地的風險，例如，為發展工業計畫或為農業生產大規模投資²¹。區域人權法院為加強原住民族對其土地與領域的權利做出了貢獻²²。美洲人權法院和非

¹⁵ 國際婦女問題研究中心，*Property Ownership & Inheritance Rights of Women for Social Protection—The South Asia Experience* (Washington, D.C., 2006), pp.12 and 100。另見消除對婦女歧視委員會，第 34 號一般性建議 (2016 年)，第 55-78 段。

¹⁶ 消除對婦女歧視委員會，第 34 號一般性建議 (2016 年)，第 55-78 段。

¹⁷ 非洲聯盟、非洲開發銀行與非洲經濟委員會，《非洲的土地治理框架和準則》(2010 年，阿迪斯阿貝巴)，第 3.1.3 段。

¹⁸ 另見《支持在國家糧食安全範圍內逐步實現適足糧食權的自願準則》，準則 9。

¹⁹ 另見 A/HRC/45/38。

²⁰ 《聯合國原住民族權利宣言》第 10-11、19、28-29 與 32 條提及在影響原住民族的措施問題上取得他們自由、事前與知情同意的必要性。這是對原住民族共有權利的一項保障。見 A/HRC/39/62。

²¹ 《聯合國原住民族權利宣言》，第 28 與 32 條。

²² 美洲人權法院，*Mayagna (Sumo) Awas Tingni* 社群控訴尼加拉瓜，第 151 與 164 段。關於美洲機構在這一領域的判例法討論，見 Fergus MacKay, “From ‘sacred commitment’ to justiciable norms: indigenous peoples’ rights in the Inter-American system,” in *Casting the Net Wider: Human Rights*,

洲人權與民族權利委員會都認為，在未經原住民族自由與事前同意非自願喪失占有土地的原住民族在依法轉讓給第三人後，「有權要求返還土地或獲得同等面積和品質的其他土地」²³。

17. 在區域人權法院最近的判例法中，適用於原住民族的一些涉及土地的權利已經擴展到與祖傳土地保持著類似關係的一些傳統社群，以社群而不是個人為中心²⁴。

3. 農民與在鄉村地區其他工作者

18. 近用土地對於實現全世界農民與鄉村地區其他工作者的權利特別重要²⁵。對農民來說，近用土地與其他生產資源對於實現《公約》規定的大多數權利是如此重要，因而意指對他們有土地權。《聯合國農民與在鄉村地區其他工作者權利宣言》第 5 條與第 17 條承認農民以及農業工人、牧民與漁民等鄉村地區其他工作者的這項土地權。這項權利可以單獨或共用行使。它包括有權近用、持續使用和管理土地以實現適當的生活水準，有權享有一個安全、和平與尊嚴生活的場所，有權發展自己的文化²⁶。各國應採取措施，支持農民以永續的方式使用土地，保持土壤肥沃及其生產資源，確保生產方式不會危害到他人近用乾淨水與保持生物多樣性等方面的環境。
19. 如果原住民族或農民之間出現土地糾紛，國家應提供適當解決糾紛的機制，盡一切努力滿足兩個團體的土地權²⁷。這兩個團體在很大程度上都依賴近用公用地或共有所有權。尊重原住民族的自決權及其習慣上的土地權益制度，就必須承認他們對土地、領域與資源的共有所有權²⁸。還有其他團體，包括農民、牧民與漁民等，對他們而言，近用公用地或公有地收集木柴、取水或藥用植物或狩獵或捕魚是必要的。習慣形式的財產可以為依賴公用地的人提供保障，對他們而言，制式的財產權通常並不是合適的解決方案。然而，一些試圖透過所有權計畫與封閉公有地將習慣上所有權利制式化，卻由於考慮不周，反而可能會使這些人無法近用他們賴以生存的資源，影響到他們的糧食權、水權與《公約》

Development and New Duty-Bearers, Margot E. Salomon, Arne Tostensen and Wouter Vandenhole, eds. (Antwerp, Intersentia, 2007)。另見非洲人權與民族權利法院，非洲人權與民族權利委員會控訴肯亞共和國，第 006/2012 號申訴，2017 年 5 月 26 日的判決。

²³ 美洲人權法院，Sawhoyamaxa 原住民族社群控訴巴拉圭，2006 年 3 月 29 日的判決，第 128 段；非洲人權與民族權利委員會，Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) 控訴肯亞，第 209 段。消除種族歧視委員會在第 23 號一般性建議（1997 年）中也強調說，賠償「應盡可能採取土地和領域的方式」（第 5 段）。

²⁴ 美洲人權法院，Moiwana 社群控訴蘇利南，2005 年 6 月 15 日的判決，第 132-133 段；Saramaka 族控訴蘇利南，2007 年 11 月 28 日的判決，第 86 段。

²⁵ 關於土地對農民的公民與政治權利重要性的例子，見 Portillo Cáceres 等人控訴巴拉圭（CCPR/C/126/D/2751/2016）。

²⁶ 人權理事會第 39/12 號決議，附件，第十七條第 1 款。

²⁷ 關於協調農民與原住民族的土地權的必要性，見美洲人權法院，Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) Association 控訴阿根廷，2020 年 2 月 6 日的判決。

²⁸ A/HRC/45/38。另見 Kakkäljärvi 等人控訴芬蘭（CCPR/C/124/D/2950/2017）。

所載的其他權利。因此，國家有義務保障合法的土地使用者不受歧視與有保障地近用土地，包括那些依賴共有地或公用地的人。

(二) 參與、協商與透明

20. 參與、協商與透明是履行《公約》義務、包括有關土地義務的關鍵原則。個人與社群應被適當告知，並允許有意義地參與可能影響他們在與土地有關情況下享有《公約》規定權利的決策過程，而不會遭到報復²⁹。參與決策的所有各方平等近用充分與透明的資訊是基於人權參與決策的關鍵。締約國應制定相關法律、政策與程序，以確保在涉及土地的決策上做到透明、參與與協商，包括土地登記、土地管理與土地轉讓，以及從土地驅離之前的決策。決策過程應透明，以相關的語言有條理整理，對所有相關人員不設障礙並提供合理調整。
21. 決策過程應廣泛公佈，並包含允許查閱所有相關文件的程序。在做出任何可能影響他們《公約》權利的決定之前，應先聯繫受影響的人。關於原住民族的國際法律標準是自由、事前與知情同意³⁰，這必須是一個對話與談判過程，以取得同意為目標。原住民族不僅應參與決策過程，還應能夠積極影響決策結果。正如《聯合國原住民族權利宣言》第 10 條所述，遷移需要徵得同意。只有在參與權的使用不會招致任何形式報復的情況下，參與權才有意義。

(三) 締約國的具體義務

1. 尊重義務

22. 尊重義務要求締約國不直接或間接干預《公約》所載與土地有關的權利，包括近用、利用與支配土地。尊重義務意味著不做下述任何事情：(1) 干預土地使用者的合法使用權³¹，尤其是將居民從他們賴以為生的土地上驅離出去；(2) 強制驅離，並以毀壞財產作為懲罰措施；(3) 在土地登記與土地管理中實施任何歧視行為，包括基於婚姻狀況、法律能力或近用經濟資源進行歧視；或(4) 在所有權管理與所有權轉讓上出現各種貪腐行為。尊重義務還包括尊重所有正當使用人既有的土地近用權，尊重相關社群根據內部組織模式管理其土地的決定。
23. 國家應向所有人提供合理程度的使用保障，確保不受強迫驅離的法律保護。更廣泛而言，《公約》規定各國有義務不干預土地使用者的合法使用權，特別是不將居住者從他們賴以為生的土地上驅離出去。強迫驅離顯然不符合《公約》

²⁹ 經濟社會文化權利委員會，第 16 號一般性意見（2005 年），第 37 段；第 21 號一般性意見（2009 年）第 16 (c) 段。另見非洲人權與民族權利委員會，《在採礦業、人權與環境問題上根據〈非洲憲章〉第 21 條與第 24 條進行國家報告的準則和原則》（尼阿美，2017 年），第 26-27 頁；《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》，第 3B (6) 段。

³⁰ 《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》，第 9.9 段。

³¹ 2012 年，在《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》的談判中發展出了「合法使用權人」的用語，以釐清一個事實，即合法使用權人不僅包括那些正式土地所有權人，而且包括那些擁有可能不為法律所承認的習慣、共有或傳統使用權人。

的規定³²。有關當局應確保驅離是合乎法律，而所依的法律應符合《公約》與遵守《公約》，而且驅離還應符合驅離的正當目的與對被驅離者的後果之間具備合理性與符合比例性的一般原則³³。這項義務產生於對締約國根據《公約》第二條第一項與第十一條一併解讀，並依照第四條的規定所承擔的義務的解釋，第四條規定了允許對《公約》所載權利的享受作出限制的條件。首先，限制須由法律確定。其次，限制應增進民主社會的普遍福祉或「公共目的」。第三，限制應滿足所述的正當目的。第四，這種限制是必要的，即它是實現正當目的的限制性最小的措施。最後，限制在增進普遍福祉方面的利益應超過限制享受權利的影響³⁴。締約國應在法律中明確界定各項公共目的的概念，以便能夠進行司法審查。締約國應制定與實施國內法律，明文禁止強迫驅離，並確立架構，使驅離與再安置程序能夠依照國際人權法與標準執行³⁵。

24. 如果人們已被遷移並給予替代住處，替代住房要安全並提供使用權保障，使人們能夠近用公共服務，包括教育、醫療照護、社群參與與謀生機會³⁶。鑒於社群在支持與維持鄰里聯繫和提供生計支持方面的重要作用，應竭盡全力不要拆散社群。在執行任何驅離或變更土地用途從而可能導致剝奪個人近用其生產資源之前，締約國應確保與受影響人協商，探討所有可行的選項，以避免訴諸驅離做法，至少應儘量降低訴諸驅離的必要性³⁷。在所有情況下，都應向受因驅離受影響的人提供有效的法律救濟或程序。
25. 於國家擁有或支配土地的情形，國家應確保個人與社群的合法土地使用權，即使是屬於習慣上的土地權益制度都能得到承認與尊重。土地的共有使用與管理制度，無論是傳統制度、合作社或是其他的共同管理形式，都應得到確認、承認與登記。向無地農民授予公有土地使用權的政策應依照人權義務遵循廣泛的社會和環境目標。在重新分配使用權時，傳統上已使用土地的當地社群應得到優先考慮。

2. 保護義務

26. 保護義務要求締約國採取措施，防止任何個人或實體干預《公約》規定與土地有關的權利，包括近用、利用與支配土地的權利。締約國應保護近用土地的權利，確保任何人不被強迫驅離，近用土地的權利也不會在其他方面受到第三人的侵犯。締約國也應確保合法使用權在其權利移轉的所有相關過程都受到保護，包括因投資、土地整合政策或其他與土地有關的再調整與再分配措施的所

³² 經濟社會文化權利委員會，第 7 號一般性意見（1997 年），第 1 段。

³³ Ben Djazia 等人控訴西班牙（E/C.12/61/D/5/2015），第 13.4 段。

³⁴ Gómez-Limón Pardo 控訴西班牙（E/C.12/67/D/52/2018），第 9.4 段。

³⁵ 可進一步參閱《關於出於發展目的的驅離與迫遷問題的基本原則與準則》。

³⁶ 見經濟社會文化權利委員會，第 4 號一般性意見（1991 年）。

³⁷ A/HRC/13/33/Add.2，附件，原則 2；非洲人權與民族權利委員會，《關於落實〈非洲人權與民族權利憲章〉中的經濟、社會和文化權利的原則和準則》（2012 年），第 51-55 和 77-79 段。

有自願或非自願交易。

27. 無論實行何種類型的土地權益制度，締約國都應採取措施，確保所有人在與土地的關係上享有合理程度的保障，並保護合法使用權人免遭驅離、非法剝奪土地、侵占、騷擾與其他威脅。此外，締約國應立即採取措施，透過與有關個人與群體誠意協商，以賦予目前缺乏此種保護的個人與家庭使用權的法律保障³⁸。締約國還應承認並保護使用權的公用面向，特別是對原住民族、農民以及與其傳統土地有著物質和精神聯繫的其他傳統社群而言，這種物質和精神聯繫對他們的生存、福祉與充分發展是不可或缺的。這包括近用、利用與支配他們傳統上擁有、占有或以其他方式使用或取得的土地、領域與資源的共有權利³⁹。因此，法律架構應避免土地所有權與土地權益制度中的特權日益集中，包括源自國際協定要求改變法律架構的情形⁴⁰。
28. 締約國應制定法律與政策以保證基於土地的投資要以負責任方式進行。這就要確保所有受影響當事人的儘早參與以及轉讓過程的公平管制。在所有涉及土地的投資中，受影響的個人或群體應能夠近用申訴機制，使他們能夠在投資開始之前對地方政府、投資委員會或其他相關當事人的決定提出異議，直至獲得公平的補償。應進行人權影響評估，以確定潛在的損害與減輕損害的選項。法律應規定可執行的負責任投資者和負責任投資原則。負責任投資應尊重合法使用權，不得損害人權和合法的政策目標，如糧食安全與自然資源的永續利用。締約國應提供關於允許交易的使用權規模、範圍與性質的透明規則，並應根據本國國情界定何為大規模使用權交易⁴¹。
29. 締約國應制定保障措施與政策，保護合法使用權免於受到大規模土地權益交易所生的風險。大規模土地投資會有侵犯《公約》權利的風險，因為這種投資往往影響許多小持有人，他們的非正規土地使用權常常得不到承認⁴²。此類保障措施可包括對允許的土地交易設定上限，並要求超過一定程度的轉讓應由最高層級政府或國會批准。國家應考慮推廣各種不會導致大規模迫遷的生產與投資模式，包括鼓勵與當地使用權持有人建立夥伴關係的模式。
30. 保護義務意指負有積極義務採取立法與其他措施為企業實體和私人投資者等非國家行為者規定明確的標準，特別是涉及國內外大規模土地收購與租賃的

³⁸ 經濟社會文化權利委員會，第 4 號一般性意見（1991 年），第 8（a）段。

³⁹ 經濟社會文化權利委員會，第 21 號一般性意見（2009 年），第 36 段。另見美洲人權法院，Xákmok Kásek 原住民族群控訴巴拉圭，2010 年 8 月 24 日的判決，第 86 段；Sawhoyamaya 原住民族群控訴巴拉圭，第 118 段；非洲人權與民族權利委員會，Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) 控訴肯亞，第 252-268 段；非洲人權與民族權利法院，非洲人權與民族權利委員會控訴肯亞共和國，第 195-201 段。

⁴⁰ 非洲人權與民族權利委員會，《在採礦業、人權與環境問題上根據〈非洲憲章〉第 21 條與第 24 條進行國家報告的準則和原則》，第 25 頁，第 18 段。

⁴¹ 非洲聯盟、非洲開發銀行與非洲經濟委員會，《非洲關於大規模土地投資的指導原則》（2014 年，阿迪斯阿貝巴）。

⁴² 同上，第 2 章。

情況⁴³。締約國應採取一個法律架構，要求企業實體執行人權盡職調查⁴⁴以查明、防止與降低其決策和營運對《公約》所載權利造成負面影響。

31. 近年來已開始鼓勵土地私有改革以保護土地使用者免於遭受國家驅離與私人主體侵蝕，特別是大地主與投資者。此一過程有時稱為「體制化」，包括劃定每位土地使用者實際占有與使用（以及在習慣法下普遍得到承認）的土地，越來越多地使用數位技術，以及賦予權狀以保護土地不被徵收，同時使土地使用者能夠出售土地。土地私有改革的影響很複雜。明確財產權的目的是提供使用權保障，使非正規住區的居民被承認為所有者，保護小農不被驅離其土地。這樣做的理由還包括需要建立土地權利市場，得以更順暢地轉讓財產權，並降低這些市場的交易成本。這兩個目標可能相互衝突，因為財產權商品化可能產生排除並加劇使用權無保障的問題。因此，國家應通過法律和政策保障改革計畫的實施不只是為了支持土地出售與土地權益的商品化。如果無此等法律或規定，對既已存在的、習慣形式的使用權可能會導致更多的衝突而不是更明確，還可能導致保障減少而不是受到強化，對《公約》規定的各項權利，尤其是適當生活水準權，產生負面影響。國家應確保任何私有改革過程涉及確定土地紛爭的請求，保障最有可能受到邊緣化與歧視危險者的權利，同時解決歷史上的不義問題。

3. 履行義務

32. 履行義務要求國家採取立法、行政、預算與其他措施，建立有效救濟，以便使《公約》規定的與土地有關的權利得到充分享有，包括近用、利用與支配土地。締約國應為依賴土地實現經濟、社會與文化權利的人促進安全、公平與永續地近用、利用與支配土地。這對於沒有土地或生活貧困者尤其重要，特別是婦女和被邊緣化的人⁴⁵。
33. 土地登記與土地管理不得有任何歧視，包括基於婚姻狀況變更、缺乏法律能力與無法近用經濟資源的歧視。對於個人使用權的承認與分配應制度化處理，不得基於性別、家庭與社群為歧視，並確保生活貧困者與處境不利及邊緣化個人與團體有充分的機會對於他們目前的使用權得到法律承認。締約國應確認所有既有的使用權與權利持有人，而不僅僅是有書面登記的權利與權利持有人。締約國應透過公開規則，建立合法的土地使用權的定義，並符合《公約》所有相關條款以及《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責任治理自願準則》所包含的定義。
34. 土地管理應基於可近用與無歧視性的服務，由可負責的機構實施，其行動應受司法機關審查。此等服務應是可近用的，並應及時有效地提供。處境不利及邊

⁴³ 非洲人權與民族權利委員會，Social and Economic Rights Action Centre and the Center for Economic and Social Rights 控訴奈及利亞案的決定，第三十屆常會，2001年10月13日至27日。

⁴⁴ 非洲聯盟、非洲開發銀行與非洲經濟委員會，《非洲關於大規模土地投資的指導原則》。

⁴⁵ 非洲人權與民族權利委員會，《在採礦業、人權與環境問題上根據〈非洲憲章〉第21條與第24條進行國家報告的準則和原則》，第12-13頁，第III(g)-(h)節。

緣化個人與團體在使用這些服務時應得到支持，他們近用司法的機會應得到保障。此支持應涵蓋法律協助，包括可負擔的法律扶助，特別是對生活於非常偏遠地區的人。締約國應透過制定與執行反貪腐措施，尤其是處理利益衝突的情況，以防止使用權管理和使用權轉讓方面的貪腐。

35. 締約國還應承認，對於採取習慣上的土地權益制度的社群，土地具有的社會、文化、精神、經濟、環境與政治價值，並應尊重既有的土地自治方式。共有使用權體制下的傳統制度應確保包括婦女與年青人在內的所有成員能有意義地參與有關使用權分配的決定。確保近用自然資源不能僅限於保護原住民族的土地與領域。還有其他依賴公用地，或者說全球公共財的團體。漁民需要近用漁場，但強化個人財產權就可能導致他們近用海洋或河流的土地被隔離。在撒哈拉以南非洲，牧民也是一個特別重要的團體，全世界 1.2 億牧民或農牧民中幾乎有一半居住在撒哈拉以南非洲。此外，在整個發展中世界，許多農民與鄉村家庭仍然依靠拾柴做飯與取暖，並依靠共有水井或水源取水。財產權體制化與建立土地登記不應使上述任何一個團體的情況變差，因為切斷他們賴以生存的資源會威脅他們的生計。
36. 農地改革是履行《公約》所載涉及土地權利的一項重要措施⁴⁶。透過農地改革實現更公平的土地分配對於減少貧困有重大影響⁴⁷，並有助於社會包容與增強經濟能力⁴⁸。農地改革能夠改善糧食安全，因為它改進了糧食的可得性與可負擔性，為對抗外部衝擊提供了緩衝⁴⁹。土地分配計畫還應支持小型家庭農場，這些農場往往以更具永續性的方式使用土地，而且由於勞力密集有助於鄉村發展。然而，土地再分配計畫應確保受益者得到適當的支援，以提高他們有成效使用土地與採取永續農作方法的能力，從而保持土地的生產力。支援家庭農民經濟成功的政策選項應包括近用融資的教育，協助利用市場行銷機會與共用機器。制定政策應使獲益者能夠從他們獲得的土地中受益，避免產生出售土地來滿足最低需求的誘因。土地再分配和農地改革應特別關注年輕人、婦女、面臨種族與血統身分的歧視的社群以及其他屬於邊緣化團體近用土地的機會，並應尊重與保護共有和習慣上的土地權益。
37. 國家應使用最大限度地可用資源，逐步實現《公約》中有關近用生產資源的權利，特別是幫助個人與團體達到適當的生活水準。《公約》第十一條第二項第

⁴⁶ 關於農地改革的重要性，見 2006 年《糧農組織在巴西阿雷格里港舉行的農地改革和農村發展國際會議通過的最後宣言》(ICARRD 2006/3)，成員國在宣言中同意「主要在社會差距、貧困與糧食不安全問題較大的地區進行適當的農地改革，作為擴大人們永續近用與支配土地和相關資源方法」原則。

⁴⁷ M.R. El-Ghonemy, “Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century”, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2(2003); and Veronika Penciakova, “Market-led agrarian reform: a beneficiary perspective of *Cédula da Terra*”, Working Paper Series No. 10–100 (London, London School of Economics and Political Science, 2010).

⁴⁸ Julian Quan, “Land access in the 21st century: issues, trends, linkages and policy options”, *Livelihood Support Programme Working Paper No. 24* (Rome, FAO, 2006).

⁴⁹ M.R. Carter, “Designing land and property rights reform for poverty alleviation and food security”, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2 (2003).

一款規定，締約國有義務藉由發展或改革農地制度以使天然資源達到得最有效的開發與利用的方法，以改進糧食生產、保存及分配的方法。這意味著國家有責任支持農地改革計畫以確保能適當近用土地，特別是為了依賴近用土地以維生的小農⁵⁰。政策與法律應透過參與的過程制定並輔以適當的、性別敏感的支持措施，做成永續的農地改革。此類政策與法律應包括防制改革後土地重新集中的適當保障措施，如土地上限的法律規定與共有的和習慣上的土地權益之法律保障。

38. 締約國應進行長期區域規劃，以保持土地的環境功能。締約國應優先考慮與支持土地的使用以人權為基礎的方法為保護、生物多樣性與土地與其他自然資源的永續使用⁵¹。締約國還應藉由承認、保護與推廣對土地的傳統使用，採取政策和措施強化人們基於自然資源的生計與對土地的長期保護，特別是，推動對自然資源的永續使用。這包括採取具體措施支持社群與人民防止、降低與適應全球暖化的後果。國家應為生物和其他自然的承載力與循環的再生創造條件，並與當地社群、投資者與其他方面合作，確保為農業與其他目的使用土地時尊重環境，不會加速土壤惡化和水資源枯竭⁵²。
39. 締約國應制定法律與政策，以便藉由參與、性別敏感的過程承認非正規的使用權，同時特別關注佃農、農民與其他小規模糧食生產者。

(四) 域外義務

40. 域外義務對於履行《公約》規定的關於近用、利用與支配土地的義務具有特別重要的意義。土地轉讓往往由國際實體資助或促成，包括如開發銀行等公共投資者，它們資助需要土地的開發計畫如水壩或再生能源園區，或由私人投資者資助或促成。委員會在審查締約國報告時發現，報告中越來越多提及由於國際投資談判、協定和做法對個人、團體、農民與原住民族近用生產資源的負面影響，包括國家機構與外國私人投資者採取公私夥伴關係形式的投資。

1. 域外尊重義務

41. 域外尊重義務要求締約國避免採取直接或間接干涉在本國領域外涉及土地情況下享有《公約》所規定權利的行動。這一義務還要求各國採取具體措施，防止其國內和國際政策與行動，如貿易、投資、能源、農業、發展和氣候變遷減緩政策等，直接或間接干涉人權的享有⁵³。這適用於由發展機構實施或由開發銀行資助的所有形式的計畫。世界銀行與其他國際開發銀行制定的保障措施

⁵⁰ 研究指出，生產單位規模與每公頃產量之間存在反比關係。例見 Robert Eastwood, Michael Lipton and Andrew Newell, "Farm size", in *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 4, Prabhu L. Pingali and Robert E. Evenson, eds. (Amsterdam, Elsevier, 2010).

⁵¹ 《支持在國家糧食安全範圍內逐步實現適足糧食權的自願準則》，準則 8B。

⁵² A/HRC/13/33/Add.2，附件，原則 6。

⁵³ 見 E/C.12/BEL/CO/4、E/C.12/AUT/CO/4、E/C.12/NOR/CO/5；消除對婦女歧視委員會，第 34 號一般性建議（2006 年），第 13 段；A/56/10 和 A/56/10/Corr.1，第 155-168 頁（關於第 16-18 條）；《貿易和投資協定對人權的影響評估指導原則》。

是對這一義務的一種承認，特別是有關土地投資方面⁵⁴。在 2007-2008 年世界糧食危機之後，全球大型土地投資的數量有所增加，對於靠土地為生或使用土地的人造成了各種問題，包括在沒有適當補償下強迫或非自願驅離。為了減少或防止這種情況，制定了《支持在國家糧食安全範圍內逐步實現適足糧食權的自願準則》。還更新了國際金融公司的績效標準與相應的世界銀行保障措施。此外，屬於世界銀行、國際農業發展基金與區域開發銀行等國際金融機構成員的締約國應採取步驟，確保本國的貸款政策與其他做法不損害享有《公約》所載的涉及土地的權利。

2. 域外保護義務

42. 域外保護義務要求締約國建立必要的管制機制，以確保包括跨國公司在內的企業實體以及締約國能夠監管的其他非國家行為者不損害在其他國家涉及土地的情況下享有《公約》規定的權利。因此，締約國應採取必要步驟，在自身能夠發揮影響力的情況下，防止非國家行為者在國外與土地有關的情況下侵犯人權，同時不侵犯地主國主權或減少地主國義務⁵⁵。
43. 對於土地收購與其他影響享有近用包括土地等生產資源的商業行為，締約國應確保設在他國並投資海外農場的投資者不剝奪個人或社群近用土地或他們賴以為生的土地相關資源。這可能意味著對投資者規定盡職調查義務，以確保他們不以違反國際規範和準則的方式取得或租賃土地⁵⁶。
44. 締約國在推動或執行涉及土地的海外投資時，包括透過部分或全部國有或國家控股公司，包括主權基金、公共退休基金與公私夥伴關係等進行投資時⁵⁷，應確保這些投資不會減低其他國家遵守《公約》義務的能力。締約國在進行此類投資之前應進行人權影響評估，並應定期評估與作出修訂。進行這種評估時應有公眾的實質性參與，評估結果應予以公布，並應傳播預防、停止與救濟任何違反或侵害人權行為的措施⁵⁸。
45. 締約國應確保，在包括但不限於貿易、投資、金融、發展合作與氣候變遷等各領域的國際協定的擬訂、締結、解釋和執行要符合《公約》規定的義務，並且不對在其他國家近用生產資源產生不利影響⁵⁹。

⁵⁴ Michael Windfuhr, *Safeguarding Human Rights in Land Related Investments: Comparison of the Voluntary Guidelines Land with the IFC Performance Standards and the World Bank Environmental and Social Safeguard Framework* (Berlin, German Institute for Human Rights, 2017).

⁵⁵ E/C.12/2011/1, 第 5-6 段。

⁵⁶ 經濟社會文化權利委員會，第 24 號一般性意見（2017 年），第 33 段。

⁵⁷ 《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》，第 12.15 段。

⁵⁸ 見 E/C.12/NOR/CO/5；A/HRC/13/33/Add.2；人權事務委員會，第 34 號一般性意見（2011 年），第 18-19 段；歐洲人權法院，Társaság a Szabadságjogokért 控訴匈牙利，第 37374/05 號申訴，2009 年 4 月 14 日的判決，第 26 與 35 段。

⁵⁹ 經濟社會文化權利委員會，第 3 號一般性意見（1990 年），第 2 段；第 15 號一般性意見（2002 年），第 35 段；第 22 號一般性意見（2016 年），第 31 段；第 24 號一般性意見（2017 年），第 12-13 段；/C.12/CAN/CO/6；消除對婦女歧視委員會，第 34 號一般性建議（2016 年）；歐洲人權法院，Bosphorus

3. 域外履行義務

46. 各國應根據《公約》第二條第一項，透過國際援助與合作，採取步驟，逐步達到充分實現《公約》規定的與土地有關的權利，並使領域以外的人民與社群受益。支援應包括技術合作，特別用於土地管理、知識共享與協助制定國家土地使用權政策的財政協助與制度性的能力建設，以及相關技術的轉讓。
47. 國際合作與援助應著重支持確保那些合法使用權未被承認者近用土地權益的國家政策。政策應避免導致土地所有權集中或土地商品化，而應力求改善處境不利及邊緣化個人與團體的近用，增加他們的使用權保障。應制定充分的保障政策，受國際合作與援助措施影響的個人與團體應能近用獨立的申訴機制。國際合作與援助可以促進為確保土地政策可以永續的努力，而且成為或將來成為官方土地使用規劃與國家更大空間規劃的一個組成部分。

四、在與土地有關的背景下實施《公約》所載權利涉及的具體問題

(一) 國內武裝衝突與衝突後局勢

48. 國內武裝衝突、土地與享有《公約》所載權利之間是相關聯的。有時，土地紛爭，特別是那些來自與殖民或種族隔離制度有關的土地權益在結構上不平等分配的紛爭，會是衝突的一個根源或導火線。在其他情況下，衝突可能導致強制迫遷、土地剝奪與喪失土地，特別是對如農民、原住民族、少數族群與婦女等處於脆弱情況的人群。值得注意的是，解決土地糾紛與衝突可能是建立韌性與維持和平的一個關鍵⁶⁰。因此，國家應盡一切努力防止在國內武裝衝突中出現土地喪失。如果確實發生土地喪失，國家有義務制定回復原狀計畫，保障所有境內流離失所者有權回復他們被恣意或非法剝奪的任何土地⁶¹。國家還應解決所有可能引發武裝衝突死灰復燃的土地紛爭。
49. 避免武裝衝突期間喪失土地的預防措施至少應包括以下內容：(1) 建立保護處於脆弱情況人們土地權益的機制；(2) 在協調人道救援與履行國際人道法時採取措施防止土地喪失；(3) 將所有可能被喪失的地產納入資訊系統，不僅是為了防止喪失，也是為了便利未來返還土地；(4) 可能情況下在境內迫遷與喪失土地風險高的地區凍結土地市場。所有此類預防措施不僅應保護財產，還應保護所有形式的土地權益，包括習慣上的使用權，因為那些喪失土地風險較高的人可能不是正規土地所有人。
50. 土地返還計畫應包括保障難民與境內流離失所者有權在安全和有尊嚴下自願

Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi 控訴愛爾蘭，第 45036/98 號申訴，2005 年 6 月 30 日的判決，第 154 段；美洲人權法院，Sawhoyamaxa 原住民族群控訴巴拉圭，第 140 段。

⁶⁰ 見 2019 年 3 月發布的秘書長的指導說明：「聯合國與土地和衝突」。

⁶¹ 見保護與促進人權小組委員會核可的《返還難民和流離失所者住房和財產的原則》(E/CN.4/Sub.2/2005/17)。

返回以前的土地或習慣居住地的措施。如果回復原狀不可能，國家應建立適當的補償機制⁶²。國家應建立與支持公平、及時、獨立、透明與不歧視的程序、機構和機制，以評估與執行所有土地返還訴求。這些程序、機構和機制不僅應涵蓋財產權，還應涵蓋所有形式的土地權益，尤其是當它們與享有《公約》規定的權利相關聯時。應特別注意妥善處理「第二占有者(secondary occupants)」問題，他們大多是善意的購買者，是在合法使用者因武裝衝突逃離後占有土地的處境不利人口。特別是，第二占有者應受正當程序保障；如果驅離是必要時，應在真實協商下實施，必要時，國家應向他們提供替代住處與社會服務，以保障他們享有適當的生活水準。

51. 在許多衝突後局勢中，土地返還計畫即使成功，也可能不足以防止新的衝突和保障難民與境內流離失所者《公約》規定的權利，因為這些人在衝突前往往生活於貧困中，被排除享有土地權。在這種情況下，只靠返還土地或補償是不夠的，因為這無法使難民與境內流離失所者擺脫貧困，也不會降低土地權益中的社會與性別不平等。在這種情況下，對境內迫遷或暴力受害者的補償不應僅限於返還，而應當是變革式的補償⁶³，意即包含減少不平等與改善這些人生活水準的政策與措施。應採取具體措施改善土地權益上的性別平等，例如，在授予土地權時優先考慮婦女。此外，國家應努力確保土地返還計畫中包括鄉村改革政策，並含有給受益者的技術、金融與教育支持。

(二) 貪腐

52. 土地管理是貪腐最普遍的領域之一。在土地劃界與實施土地改革計畫；規劃土地使用計畫與將土地劃為「利用不足」或「閒置」、為「公共目的」使用或以「土地徵收」條款為由徵收土地；由政府出售或出租土地予投資者時，都會發生貪腐產生負面影響。
53. 國家應建立適當的問責機制，防止在所有相關土地政策上出現貪腐，並應努力防止各種形式、各個層級與各種環境下的貪腐⁶⁴。國家應定期審查與監測政策、法律和組織架構，以維持它們的效果。執行機構與司法當局應與民間團體、用戶代表和廣大公眾接觸，以改進服務，並透過透明的過程與決策努力防止貪腐⁶⁵。國家尤其應透過諮商、參與與尊重法治以及透明與問責原則來做到這一點⁶⁶。

⁶² 同上。

⁶³ Rodrigo Uprimny Yepes, “Transformative reparations of massive gross human rights violations: between corrective and distributive justice”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 27, No. 4 (2009).

⁶⁴ 《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》，第 3.1 (5) 段。

⁶⁵ 同上，第 5.8 段。

⁶⁶ 《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》中包含了針對土地治理各項內容的具體建議，如土地權登記、土地估價與通過土地規劃方案。同樣，《農業與糧食系統負責任投資原則》提到需要尊重「法律的控制與適用，免於貪腐」(原則 9)，並提到與實施此等原則有關的《聯合國反貪腐公約》。

(三) 人權捍衛者

54. 在土地紛爭中，人權捍衛者的處境尤其困難⁶⁷。委員會經常收到那些為尋求保護自己及他人在《公約》中的權利，特別是在開採與發展計畫的情況下，遭受威脅與攻擊的報告，通常是以騷擾、定罪、誹謗與殺害的形式⁶⁸。在環繞土地的背景中，許多人權捍衛者也是土地的環境功能與土地的永續使用的捍衛者，以作為未來尊重人權的先決條件。根據《關於個人、群體和社會機構在促進和保護普世公認的人權和基本自由有關權力和責任宣言》，國家應採取一切必要措施，尊重人權捍衛者及其工作，包括與土地問題有關的工作，避免對他們施加刑事處罰或制定新的刑事罪行來阻礙他們的工作。
55. 為保障人權捍衛者有關土地的工作，國家應依國內環境採取一些具體措施。而以下措施特別重要：(1) 由政府最高層公開承認人權捍衛者工作的重要性與正當性，承諾絕不容忍對他們的暴力或威脅；(2) 廢除任何旨在處罰或妨礙人權捍衛者工作的國內法律或措施；(3) 加強負責保障人權捍衛者工作的國家機構；(4) 調查與懲罰針對人權捍衛者的任何形式的暴力或威脅；(5) 與潛在受益者協商，採取與實施資源充足並內建協調機制的計畫，以確保在必要時能提供人權捍衛者有危險時有適當的保護措施⁶⁹。

(四) 氣候變遷

56. 在許多國家，氣候變遷對近用土地的影響非常嚴重，影響到使用權。在沿海地區，海平面上升影響到居住、農業與漁場的近用。氣候變遷也加劇了土地退化與沙漠化。氣溫上升、降雨模式改變以及乾旱與洪水等極端氣候事件日益頻繁，越來越影響到土地的近用⁷⁰。各國應在國際層面開展合作，遵守減碳義務以及各自在履行《巴黎協定》情況下做出的承諾。正如委員會以前所強調的，國家在人權法下也有這些義務⁷¹。此外，國家應避免採取透過大規模重新造林或保護現有森林來做固碳以減緩氣候變遷的政策，這種政策會導致不同形式的土地掠奪，特別是當它們影響到處於脆弱情況下人口的土地與領域，如農民或原住民族。減緩政策應透過逐步淘汰化石燃料生產與使用，以達到排放量的絕對減少。
57. 各國有義務在國家層級制定氣候變遷適應政策，考慮到氣候變遷引起的所有形式的土地利用的變化，登記所有受影響的人，並使用最大限度可用資源處理

⁶⁷ 見人權理事會關於保護處理經濟、社會及文化權利的人權捍衛者，不論是個人、團體或是民間機構的第 31/32 號決議；《關於個人、群體和社會機構在促進和保護普世公認的人權和基本自由有關權力和責任宣言》。

⁶⁸ 例見 E/C.12/VNM/CO/2-4，第 11 段；E/C.12/1/Add.44，第 19 段；E/C.12/IND/CO/5，第 12 和 50 段；E/C.12/PHIL/CO/4，第 15 段；E/C.12/COD/CO/4，第 12 段；E/C.12/LKA/CO/2-4，第 10 段；E/C.12/IDN/CO/1，第 28 段。

⁶⁹ E/C.12/2016/2，第 8 段。

⁷⁰ 見政府間氣候變遷專門委員會，「氣候變遷與土地：決策者摘要」（2019 年）。

⁷¹ 見 HRI/2019/1。

氣候變遷的影響，特別是對處境不利團體的影響。

58. 氣候變遷影響所有國家，包括那些促成氣候變遷最少的國家。因此，歷史上對造成氣候變遷最大的國家與目前為氣候變遷主要促成者的國家應幫助受氣候變遷影響最大但應對最無能力應付氣候變遷影響的國家，包括支援與資助與土地有關的調適措施。減緩與調適氣候變遷措施的合作機制應規定與實施一套強而有力的環境和社會保障措施，以確保任何計畫都不會對人權與環境產生負面影響，並保障受計畫影響者近用資訊並有意義的協商。合作機制還應尊重原住民族自由、事前與知情同意原則⁷²。

五、實施和救濟

59. 國家應確保個人與團體能夠接收和傳遞《公約》中有關土地權利享有的資訊。國家應定期監測土地權益制度以及所有影響在土地相關架構下實現《公約》所載權利的政策、法律與措施的實施情況。監測過程應依據當地社群與其他方面收集的質性和分類量化資料，應為包容和參與的，並特別關注處境不利及邊緣化個人與團體。在鄉村社群實行共有與習慣上的土地權益國家，監測應包括參與性機制，以監測具體政策對生活於相關社群居民近用土地的影響。
60. 締約國應確保建立行政與司法制度，有效執行與土地有關的政策與法律架構，並確保行政與司法當局按照《公約》規定的國家義務行事。這包括採取措施向所有權利持有人提供無歧視性、及時與可近用的服務，以保護使用權，並促進與便利享有這些權利，包括在偏遠鄉村地區⁷³。近用司法是關鍵：締約國應保障，即使偏遠地區也可以使用與可負擔地近用司法，特別是對處境不利及邊緣化個人與團體。司法救濟還應針對鄉村地區的情況，配合權利被侵害的受害人的需要，使他們能夠近用所有相關資訊與適當的補償和賠償，包括適當情況下返還土地，讓難民與境內流離失所者返回家園。正如《聯合國原住民族權利宣言》第 28 條所強調的，對原住民族而言，返還土地通常是首要救濟方式⁷⁴。近用司法應包括近用處理受商業行為影響的程序，不僅是在商業行為所在地的國家，也及於造成權利被侵害的發生地⁷⁵。
61. 締約國應培養行政與司法當局的能力，透過公正、有權能的司法與行政機構確保近用及時、可負擔且有效的方法來解決使用權糾紛，尤其是在偏遠鄉村地區⁷⁶。締約國應承認存在的爭端解決的習慣方式和其他既有方式並與之合作，確保它們依照人權為迅速解決使用權糾紛提供公平、可靠、無障礙、不歧視的解

⁷² 為確保一致性，保障措施應符合綠色氣候基金的實踐以及包含於《聯合國氣候變遷綱要公約京都議定書》設立的环境和社會政策適應基金的做法。

⁷³ 《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》，第 6.2 和 6.4 段。

⁷⁴ 美洲人權法院，Yakye Axa 原住民族社群控訴巴拉圭案，第 146-148 段。

⁷⁵ 經濟社會及文化權利委員會，第 24 號一般性意見（2017 年），第 49-57 段。

⁷⁶ 《國家糧食安全範圍內土地權益、漁業及森林負責治理自願準則》，第 21.1 段。

決方法⁷⁷。對於不止一個社群使用的土地、漁場和森林，應加強或發展解決社群間衝突的方法⁷⁸。尊重、保護與保障安全和公平近用、利用與支配土地是享有《公約》所載許多權利的前提條件。有效的救濟對實現這些權利至關重要。

⁷⁷ 同上，第 21.3 段。

⁷⁸ 同上，第 9.11 段。