

Managing and supporting spontaneous settlements

07 三月 2023

關鍵點

- 整顿、搬迁或升级改造自建安置区需要专家的支持和额外的行动能力。
- 要保护受关注人员免受危害，就必须及时评估替代性场地。应尽快并尽量谨慎地确定适当的战略（支持、重新安置或转移）。行动之初做出的错误决策很难逆转，并且随着安置点的发展变化而产生重大后果。
- 尽可能寻求营地的替代方案，同时确保受关注人员得到有效的保护和援助。
- 让地方当局和受关注人员参与规划过程。必须全年供应充足的水。安置点的卫生策略应考虑到该地的特定土壤类型。
- 在所有类型的安置点中，受关注人员应享有足够的住房空间和相关的基本服务。参考 Sphere 2018 第 240-286 页。
- 自建安置点的布局 and 结构通常反映了其居民的优先事项和偏好。在升级改造或重新安置时应考虑这些因素。
- 它们通常密集地分布在中心地区，或者零散地分布于边缘地区，这导致建立公共设施和基础设施的工作变得非常复杂。
- 建立了自建安置点以后，就很难对设施（卫生、电力等）进行升级改造。升级改造通常还会导致已定居人口损失若干资源和投资。

1. 概述

如果受关注人员没有获得当地政府或人道主义援助团体的同意、帮助或指导，却居住于某些地区，此时就会形成自发组建的安置点。此类安置点位于流离失所者没有正式居住权的土地上。

难民营的位置、布局和可用服务会对保护工作和援助供应产生重大影响。最初的地址选择会对整个营地生命周期的决策产生影响。理想情况下，难民署和合作伙伴应参与所有营地的选址和规划；但是，实际上，在获得援助之前，许多安置点都是自发组建的。为满足紧急需求，受关注人员未经充分的规划就形成了自建安置点。

通常，自发组建的安置点弊大于利。重新规划营地通常是必要的（如果有资源的话），因为可能需要尽早将其重新安置到其他充分确认过的地方；如果与当地的收容社区发生冲突时尤其如此。难民营的布局、基础设施和住所将对其居民的安全和福祉产生重大影响。自发组建的安置点包括但不限于：荒废的建筑物、空置的土地、路边等。

在这些地点的定居许可通常是非正式的，往往是与收容社区之间达成的临时协议，需要重新加以考虑或与主管当局或私人土地所有者进行谈判。为了受关注人员的利益及其安全，必须承认传统或非正式土地保有权的存在。

2. 主要指導

保护目标

- 向受关注人员提供安全健康的生活环境以及隐私空间和尊严。
- 保护受关注人员免受各种风险，包括驱逐、剥削、虐待、人满为患、难以获得服务、不安全的生活环境以及不卫生的生活条件。
- 支持自力更生，确保受关注人员过上积极和有尊严的生活。

自发组建的安置点通常会占用不合适的土地（例如洪泛区），主要是因为这些土地是多余并可以获得的。如果断定该地点不符合要求，则应立即考虑重新安置。应与地方当局和政府协调重新安置事宜。随着时间的推移，将受关注人员从不合适的地点转移到其他地点的难度会明显增加。即使无法转移已经在这些自发安置点定居的人们，也应考虑将新来者转移到其他更合适的地点。

基本原则和标准

在考虑升级改造自发组建的安置点之前，请确定是否有可能寻求最终更可持续和更划算的替代方案，并在同时发挥难民的潜力，更合理地提供服务，或为最需要的人员提供更有针对性的援助。

受关注人员可能无法获得基本服务。在所有类型的安置点中，受关注人员都应能够获得水、卫生设施、

道路和基础设施、社区空间、住房、健康、教育、食物和生计。

考虑是否应该针对自建安置点在原地进行升级改造和提供支持，或者将其转移至其他地方，或者将受关注人员重新安置到更合适的安置点（例如计划内营地或集体中心/营地的替代方案）。

做出升级改造的决定以后，适用于计划内营地的原则和标准也将适用于自建安置点的翻修。SPHERE 应急标准是设计安置点时的关键参考资料。请参阅 DEH 条目 66。场地规划 - 计划内的安置点和营地，以及条目 186。计划内的安置点/营地规划标准。

保护风险

- 占用土地的非正式协议可能往往无法保护受关注人员免遭虐待、剥削或被迫迁离。地主与租户之间的权力关系可能是不平等的。
- 由于受关注人员面临各种风险和特定需求（尤其是在紧急情况期间），因此营地环境特别有利于某些人从事剥削性和操纵性活动，企图向受关注人员牟取利益。在自建的安置点中，可能更难确定这些因素，并保护受关注人员免受其影响。

其他风险

- 如果难民的存在增加了当地服务的压力，并导致获取水等资源更加困难，则可能会与收容社区发生冲突。
- 营地的位置、规模和设计可以有助于维护和平的环境以及难民和当地居民的安全。自建的安置点通常位于易受危害的高风险地区，人口密度往往很高。人满为患会加剧健康风险以及紧张局势、暴力和犯罪。

决策要点

处理自建安置点问题时，请考虑以下活动。

- 与东道国政府谈判最佳安置方案，以确保自建安置点中的受关注人员能够平等地获得人道主义援助。
- 使用 SWOT 分析来确定最合适的方案，以便支持自建营地中的受关注人员。探究如下事宜：营地的替代方案、将安置点迁移到合适的地点、重新安置居民、升级改造该地点、租金补贴等。
- 与合作伙伴（特别是地方当局、社区组织，以及受关注人员和收容社区的代表）讨论是否有可能将受关注人员融入收容社区。商定可以如何帮助他们这样做。
- 澄清建筑物和土地的所有权。
- 确保受关注人员可以安全地进入所有住房和安置点并获得基本服务。

- 让地方当局和受关注人员参与规划临时的公共安置点，可以酌情按家庭、小区或乡村分类。
- 根据相关标准，确保住房之间有足够的消防隔离带。
- 尽早让发展合作伙伴参与进来。
- 确保提供专业的技术支持，并及时部署实际场地的规划人员。
- 向相关政府部门寻求技术支持，并确保地方当局专家参与安置点的规划工作。
- 利用安置点的布局和地形来最大程度地减少安置点对自然环境的不利影响，并提供足够的排水设施。

关键步骤

1. 确定是否可以向受关注人员提供其他安置方案，例如寄宿在收容家庭或提供租金援助。
2. 确定是在原地支持自建安置点，还是将其迁移。
3. 组建团队来管理该项目；确保安置周期的各个阶段之间具备充分的连续性。
4. 与方案部门合作确定执行伙伴。
5. 进行全面的现场评估，并考虑到地形、土地使用、气候、土壤、地质、水文、植被、基础设施，以及主要的自然和文化资源。进行土壤测试、水文调查、详细的地形勘探等。
6. 通过评估详细了解居民的需求。
7. 与主要利益攸关方建立协调机制或工作组。
8. 考虑当地的准则、法规和实践。确保与地方和全国政府的联络既充分又有效并且有跨部门的接触。
9. 进行环境影响评估，并将发现结果纳入计划中。
10. 将设计方案转化为施工图纸，并包含详细的规格要求。
11. 制定项目管理计划、清单和操作程序。
12. 与方案和后勤部门协力解决采购和合同授予事宜。
13. 建立监测和评估框架以便持续进行监测。
14. 确立报告标准和项目跟踪机制。
15. 制定竣工与移交证明。
16. 制定维护与退出计划。

管理的关键因素

在处理自建安置点问题时，应考虑到以下事宜。

环境	考虑事项
农村	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 如果有可能务农或放牧，则会增加自给自足的机会。 ◦ 如果许多受关注人员搬到人烟稀少的地区，他们的人数可能会超过原住民。

城市	<ul style="list-style-type: none"> 如果受关注人员分散在城市地区，将很难收集他们的数据。 在缺乏法律框架的情况下，升级改造现有的城市安置点并非易事。
农村与城市	<ul style="list-style-type: none"> 如果受关注人员被视为非法人员，则他们不太可能与当地社区或当局或援助机构进行互动。 <ul style="list-style-type: none"> 让受关注人员参与战略规划和建设。 协助受关注人员融入当地社区，并制定积极的应对策略，培养若干的自主权。 如果各个家庭可以选择其邻居并自主安排其生活，那么难民与收容群体之间就不太可能产生紧张关系。 如果受关注人员被迫从事非法工作，剥削和虐待的发生率将会上升。 采取措施提供住房。受关注人员往往只能在易受自然灾害影响的地区获得不合标准的住房，并居住在拥挤和不卫生的环境中。 采取措施保护受关注人员免遭驱逐。 请注意，受关注人员分散开以后，就便变得不太显眼。 需要耗费时间和资源来寻找需要帮助的人员。

表 1。考虑自建安置点时应该留意的问题。

资源和合作

- 地方或中央政府当局，包括军官。
- 社区和宗教领导人。
- 收容社区。
- 国家和国际非政府组织。
- IFRC 与 ICRC
- 其他联合国和国际组织。
- 国家（特别是当地语言）和国际新闻媒体。
- 私营部门（酌情）。

附录

[UNHCR, Global strategy for settlement and shelter 2014-2018](#)

[Policy on Alternatives to Camps](#)

[Sphere Handbook \(2018\)](#)

3. 鏈接

[全球住房群组](#) [难民署应急入口](#) [难民署信息管理入口](#) [营地管理工具包](#) [SPHERE 2018 年项目](#) [UNHCR](#),

4. 主要聯繫人

请咨询方案支助和管理司住房和安置科。邮箱地址：HQShelter@unhcr.org.