

难民营的替代方案 - 城市和农村环境中的应对措施

18 五月 2015

關鍵點

- 当难民的紧急风险为中度或高度时，请始终采取应急计划和高级准备行动。
- 从最开始就优先考虑注册、评估、分析和信息管理，以确保有效交付核心保护功能。
- 确定当地合作伙伴，包括地方市政当局和社区组织，并尽快建立外联和转介网络。
- 请勿创建营地或平行交付系统。尽可能将难民纳入国家系统和结构的主流。
- 寻求高效而合适的交付机制。首选以现金为基础的方法；借鉴新技术和创新方法。关注难民的需求。
- 立即启动协调机制。应采取透明而有据可查的方式。
- 在紧急情况下，尽早关注以市场为基础的生计策略。
- 在为难民/境内流离失所者的涌入做准备和满足他们的短期、中期和长期需求时，考虑空间规划和设计可以作为关键的促进因素和平台，来保持协调的一致性，并安排优先事项。

1. 概述

数百万难民安居于农村和城市，生活或居住在他们租赁、拥有或非正式占用的土地或房屋中，或得益于社区或家庭的收容安排。对于难民来说，这些定居点比难民营有明显的优势：他们可以匿名，可以挣钱，并建设未来。它们也带来危险：难民往往生活在最贫穷的地区，可能缺乏法律文件，容易遭受剥削、逮捕和拘留，而且很难找到安全的谋生机会。

在难民涌入期间，国家和地方当局应承担起主要责任，确保难民得到保护和援助，并能够找到持久的

解决方案。难民署应鼓励所有国家履行这种责任，并提供必要的支持。然而在紧急情况下，各国往往更需要人道主义界提供的行动支持，以便履行这种责任。在这种情况下，难民署必须采取积极主动和创新的办法，加强保护各种年龄、性别和其他类别特征的难民群体，以便他们尽可能安全地在难民营外定居，并支持他们获得适当的住房、基本的服务（保健、水、卫生和教育）和安全体面的工作。只有在有利的保护环境里，通过与各国政府、民间社会、根据难民署全球契约行事的发展行动者、合作伙伴进行高度的新型合作，加强难民的自身能力和独立性，才能实现这个目标。

在本条目中，“城市和农村”是指居住在计划内/妥善管理的难民营以外的所有人口，包括生活在城市和农村地区的人口。

2. 主要指导

环境特征和相关风险

- 东道国政府可能缺乏有利的国家法律和政策框架（例如，允许迁徙自由和工作权）。
- 东道国政府担心国家安全、难民对经济和社会的影响，以及最终解决办法的成本和影响。由于这些原因，他们往往将难民限制在难民营内。
- 难民可能给当地已经面临重压的服务业（教育、医疗和基础设施，包括住房）带来更大的压力。他们所处的农村地区可能缺乏基础设施、土地和基本服务。
- 在城市地区，流离失所者往往收入（如有）低，获得住房、水、卫生、教育和保健服务的机会少，营养不良。
- 需要采取创造性的（登记和保护、监测、支持和服务）办法，以便了解难民的位置和身份，揭露隐藏的问题，并加以解决。
- 难民往往难以获得基本服务，如医疗和教育。向他们提供证明其身份和地位的文件可以确保他们能够自由迁徙，有权获得基本服务，保护自己免受剥削和虐待，并可以获得司法救助。
- 城市地区的难民可能会承受仇外攻击和收容社区的不信任。难民署和合作伙伴需要采取一种全面的方法，包括与东道国社区的合作。
- 当难民决定在难民营外定居时，他们可能面临新的威胁，包括被拘留的风险。这可能导致他们避免与难民署接触（隐形流离失所者）。当难民被正式排除在城市和劳动力市场之外时，保护风险就会尤为严重。
- 人们常常认为，城市地区的难民易于获得难民署的帮助。情况有时并非如此。难民通常集中在贫民区、棚户区或郊区，距离最近的难民署办事处也距离遥远，路费不菲。
- 大规模紧急情况下，参与方案拟订的众多不同参与者可能会导致难以有效而透明地协调难民对策。
- 协调难民营之外的难民对策尤其复杂。难民的需求和人道主义对策需要采取全面综合的方法，兼顾收容社区和家庭的需要和接受能力。
- 协调难民营外的难民应对措施更为复杂，需要将难民署的工作置于更广泛的框架内，兼顾国家

发展、国际发展合作以及对生活在某个地区的不同人口的人道主义对策，而不是以完全独立和垂直式的方式处理人道主义和发展问题。

- 为难民提供、保护和促进生计的努力必须与当地经济建立并加强联系，避免破坏当地生计和经济发展。
- 最后，在非难民营环境中，难民的需求和相关人道主义对策可能不太明显，这会影响到国际关注和捐助者的支持。

与具体环境相关的保护目标

- 难民应生活在有利的保护环境中，东道国的法律、政策和行政框架给予他们迁移和居住自由权、工作许可并可以获得基本服务和社会安全网。
- 难民不会受到安全部门或其他行动者的驱回、驱逐、任意拘留、遣返、骚扰或勒索。
- 难民应与当地居民、其他难民和移民社区享有和谐的关系。
- 居住在难民营之外的难民能够为他们的生活、家庭和社区承担更多的责任。
- 难民有就业和接受教育的机会，随着流动性的增加，他们有更多的机会积累自己的生计资产和技能，并汇款回家。
- 无论解决方案是什么，难民都保持独立，保留并提高其技能，发展可持续的生计，从而增强其应变能力和克服未来挑战的能力。
- 难民能够受益于自愿遣返、就地安置和重新安置方案。
- 咨询不同[年龄、性别和多样性](#)类别的难民，让他们有机会描述自己的处境、问题和需要，并提出可能的解决办法。
- 难民享有警察保护，可以诉诸司法。
- 流离失所者的住房、土地和财产 (HLP) 权是需要考虑的重要问题。否则，它们可能引发流离失所者和收容社区之间的不满，在考虑自决与和平共处问题时，应当高度重视这种权利。

该环境中应急战略的原则和政策因素

应急战略应以下列政策目标为基础：

- 难民署《城市地区难民保护和解决方法政策》，2009 年。

城市是难民居住和行使权利的合法场所；应最大程度地为城市难民和支持他们的人道主义组织提供保护空间。

- 难民署《营地替代政策》，2014 年。

敦促难民署工作人员在可能的情况下寻求替代营地的办法，同时确保难民得到有效保护和援助。在可能的情况下，外地管理人员应在不建立难民营的前提下回应难民的需求；在必须建立难民营的地方，应尽快将其淘汰或改为可持续的定居点这项政策将城市难民政策的主要目标扩大到所有行动范围。

考虑参考以下内容□DESS 以决定什么与这个修订条目相关，并包括一个适当的:?

- SPHERE 2018版。

从"城市应对"的角度审查了整个手册。前提是 Sphere 标准适用于所有情况，包括城市环境。在适当的情况下，在技术章节中增加了具体的指导。

- 全球难民契约（2018 年 12 月）/ 纽约宣言。

考虑按照 GCR 的规定纳入影响，以便作为可预期和公平的负担和责任分担的基础

- 可持续发展目标

特别关注 SDG # 11 "让城市更具包容性、安全性、弹性和可持续性"……

应对紧急情况下的难民需求时，应遵循以下主要原则：

难民权利。无论身在何处，难民都有权获得保护和解决方案，必须能够行使国际法赋予他们的人权。

国家责任。难民署应鼓励各国履行其保护难民的责任。

合作伙伴。特别是，营地外的应对措施要求难民署与许多不同利益攸关方建立有效的工作关系。

年龄、性别和多样性。应对措施的方方面面都必须以[年龄、性别和多样性](#) (AGD) 方法为基础。

公平。难民署应确保以连贯的方式保护和对待所有难民。

社区导向。难民署必须采用以社区为基础的办法，加强难民及其社区的能力，并促进他们之间的和谐关系。

与难民互动。难民署必须定期与难民见面，无论距离有多远，找到他们有多困难。

自力更生。难民署将竭尽全力确保难民获得谋生机会，这是找到持久解决方案的前提。

该环境中的优先行动模式和应对措施

- 当难民 / 境内流离失所者？？ 紧急情况的风险为中或高时，应与政府、发展行动者、和合作伙伴密切合作，制定应急计划。注重国家法律和政策框架；评估社区、国家经济和基础设施、行政结构、服务提供系统以及住房、土地和其他资源在多大程度上能够应对或吸纳难民潮。确定增强准备工作所需的关键干预措施。
- 制定项目并部署小组，以评估难民人口的状况。采取适合复杂城乡环境的方法（家访、脆弱性和社会经济评估）。
- 从最开始就实施保护。尽早确定本地合作伙伴、建立外展和转介网络，以便有效地管理案例。
- 将难民纳入国家、地方和社区系统和结构（保健、教育）的主流，并采取有效和适当的交付机制（如现金干预措施）。
- 优先考虑注册、评估、分析和信息管理，以确保有效地提供核心保护功能。使用适合城市环境的生物统计和登记方法，例如移动登记小组。
- 使用各种媒体进行通信，收集数据并确保责任制（移动技术、众包、地测绘）。请勿收集不必要的信息。将信息与本地和国家提供的信息进行三角互证。
- 启动协调机制。操作透明；保留记录。考虑部署专业人员以协调大规模紧急情况。
- 探索与各种非传统合作伙伴（如私营部门、市政当局、当地社区协会和宗教团体）的合作关系。
- 制定宣传战略，说明为何难民的自力更生和行动自由权会使每个人受益。注重成果，采取循证

方法。

- 利用难民、流离失所者和收容社区的优势和能力。制定基于市场的谋生策略，确保难民能够利用就业和自雇机会。
- 尽可能鼓励本地和区域流动。
- 与各级国家主管部门合作，确保关注合理的安全和保护问题。
- 将难民署的技能和资源与伙伴活动相结合，充分利用城市和农村地区的现有资源。所有活动都应符合政府计划，并建立长期复原力。
- 如果资源紧张，请控制支出。优先帮助处境最危险的难民。
- 在为难民/境内流离失所者的涌入做准备和满足他们的短期、中期和长期需求时，考虑空间规划和设计可以作为关键的促进因素和平台，来保持协调的一致性，并安排优先事项。

该环境中的优先行动者和合作伙伴

- 与国家发展规划和国际发展合作协力发挥作用。探寻综合办法，将难民应对措施纳入国家和地方发展行动中。为确保支出具有长期价值，各项活动应加强城市复原力。
- 制定可靠而广泛的合作模式。扩大与国家职能部委、市政府和地方政府、国家和国际非政府组织、社区组织和其他民间社会行动者、私营部门、联合国发展机构（包括联合国开发计划署、世界粮食计划署、联合国儿童基金会、联合国人类住区规划署、世界卫生组织、国际劳工组织、联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金）、世界银行以及全球和全国的双边和传统捐助者之间的合作。
- 伙伴关系应符合难民署的[难民协调模式](#)，并应与难民署的保护和援助方案补充、加强和产生协同作用。
- 当难民署在已启动的集群（如住房、保护[CCCM]中发挥主导作用时，也要考虑特别令人关注的 IASC 全球协调机制。

附录

[UNHCR, Policy on Protection and Solutions in Urban Areas](#)

[UNHCR, Policy on Alternatives to Camps](#)

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

3. 學習和實地實踐

4. 鏈接

[Information Management Toolkit](#) [Good practice for Urban Refugees](#) [Urban Refugees Website](#) [Global Shelter Cluster](#) [UNHCR emergency portals](#) [Settlement Information Portal](#) [全球难民契约 \(2018 年 12 月\)](#) / [纽约宣言](#) [可持续发展目标](#) [联合国难民署 - 全球安置和住房战略 \(2014-2018 年\)](#) [联合国难民署、红十字会与红新月会国际联合会、联合国人类住区规划署住房项目 \(2008 年、2009 年、2010 年和 2011-12 年\)](#)

5. 主要聯繫人

难民署国际保护司和方案支助和管理司正在努力改进营地外应对工具箱，并加强这一领域的专门知识。

有关技术建议、支持任务或工具和指导，请联系：HQATC@unhcr.org.