

紧急情况下的安置点类型

01 二月 2024

關鍵點

- 在紧急情况下，受影响人群可能会在不同类型的安置点安置下来
- 关于安置点的决定在未来很难改变；无论紧急情况的规模和严重程度如何，在考虑规划假设和方法时都应仔细评估安置点能否长期持续下去
- 可靠的安置点应对策略应结合使用多种安置方法，而这些方法可能因具体情况而大为不同
- 受影响人口（决定）居住的安置点类型将决定应急响应的几个方面
- 评估安置点及其收容区的承载能力至关重要
- 从紧急情况一开始，就必须将气候和环境因素纳入安置点规划中

1. 概述

安置点是指家庭居住的实际空间和环境，以及住所之间的关系。该词通常用于流离失所人口，描述被迫离开原籍地的人的临时生活安排，有时是较长期的生活安排。

妥善设计的安置点既要考虑功能的空间分配，又要在人口需求、资源的可用性和分配、社会经济动态、生活条件的改善、服务的提供等方面之间保持平衡。安置点必须满足整个社区的需求，并在流离失所者、收容社区、合作伙伴和不同部门的积极参与下开展设计。

本条目旨在定义最常见的安置点类型，并着重介绍有关其特征的一系列考虑因素，因为这些因素可能会影响人道主义应对措施的制作。

2. 與應急行動的相關性

应急行动可能会在各种不同形式的安置点进行。人道主义行动者是否能够迅速、大规模地满足拯救生命的需求并匹配此类应对措施之复杂程度，在很大程度上取决于这些安置点的服务水平、承载能力、所面临的灾害风险，以及流离失所者如何应对这些安置点的方方面面等因素。了解不同的类型及其特点有助于在紧急情况开始时就做出知情决定，并减少将对收容社区和流离失所社区产生负面影响的规划决定。

3. 主要指導

1 - 安置点考虑因素

本节将介绍常见的安置点类型，以及为接纳受影响人群（无论是在他们抵达之前，还是在他们已经安置之后）而开发这些安置点时需要考虑的因素。确保掌握以下信息，从而为新安置点的选择或开发/扩建提供参考：

- 描述土地可用性、用途和适宜性的**空间分析**
- 评估收容地区的**承载能力**，即特定区域可容纳的人口、动物或作物数量。因此，场地承载能力在很大程度上取决于可用的自然资源、资源质量以及获取这些资源的竞争程度。
- 自然资源的可获得性以及如果无法可持续地利用这些资源所带来的相关风险：数量和质量均可接受的水的可获得性；用于建筑和其他需求的木材。
- 建立**供应链**和迅速分发援助的可行性，包括运输货物的后勤设施、简易机场、仓储空间等。
- **市场评估**，包括当地建筑材料的供应情况、劳动力、可以动员的私营公司等。

2 - 安置点类型概述

以下是主要安置点类型的简要概述。位于城市、城郊或农村地区的安置点可能具有不同的特征。

	安置点类型	定义
1	社区中的独立住房	<ul style="list-style-type: none">◦ 指居住在城市、城镇和乡村的独立住房或收容家庭中
2	正规安置点	<ul style="list-style-type: none">◦ 为寻求庇护者、难民或境内流离失所者群体划拨了官方土地的规划安置点。他们被安置在专门建造的安置点，可以使用各种设施和服务。◦ 指定了官方管理实体。◦ 营地就是一种正规安置点。

3	非正规安置点	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 在非正规安置点，一群寻求庇护者、难民或境内流离失所者选择在自我认定的自发地点安置。 ◦ 自行选择的安置点可以位于国有、私有或公有土地上，可以与当地居民或私人土地所有者谈判，也可以不谈判。
4	集体中心	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 指一个住宿场所，一群寻求庇护者、难民和境内流离失所者居住/被安置在已有的建筑中，如社区中心、市政厅、学校或未完工建筑或新建建筑。 ◦ 这种情况往往发生在大量难民突然涌入，租赁市场不堪重负的时候。 ◦ 集体中心是临时性的。
5	中转中心	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 中转中心在新的紧急情况爆发且有大量难民涌入时使用，用于收容等待转移到合适的正规安置点、私人独立住所或返回地区的寻求庇护者、难民或境内流离失所者。

2.1 社区中的独立住房

利用自发的社区支持机制可以鼓励自力更生、独立和归属感。在这种类型的安置点中，流离失所者通常租用公寓，或由亲戚、朋友或以前不认识的人收容。通常情况下，这种安排要求被迫流离失所者居住在主要由当地人拥有的土地上或房产中。虽然这可能会迅速解决问题，但租用或共用住所可能并不合适。收容社区的资源可能有限。吸收能力可能有限，对匮乏资源的争夺可能导致紧张关系，破坏和平共处。在这种情况下，应考虑在邻里层面（如通过“速效项目”和地区方法）或在家庭层面向收容家庭或房主提供支持，例如提供住房维修/升级，以换取降租/免租。

更多信息请参见EHB中的[难民营替代方案](#)部分。

2.2 正规安置点

正规安置点是一种专门为收容受危机和灾害影响的人而设计的安置点形式。居住在正规安置点的难民或境内流离失所者从当地政府和人道主义行动者那里获得集中保护、人道主义援助和其他服务。设计和开发正规安置点是为了向居住者提供基本服务，正规安置点获得了当局的正式认可/批准。人道主义界广泛使用的“营地”一词指的就是一种正规安置点。

有关正规安置点的其他信息，请参见EHB中的[正规安置点考虑因素](#)条目。

2.3 非正规安置点

非正规安置点的特点如下：

- **缺乏保有权保障**，因为人们通常是在没有事先获得土地所有者或政府正式授权的情况下在特定区域或建筑物内安置下来的；
- 供水、卫生、固体废物管理和供电等**基本服务**较差或不存在；
- **可能不符合当前的规划和建筑法规**，并且往往位于有地质和环境危害的区域。

由于其社会经济脆弱性，被迫流离失所者可能会选择在这种自我认定的地点安置下来。他们可能散布在大片地区，而且受驱逐的情况时有发生，因此流动性较大。由于非正规安置点在最不发达地区的城市环境中较为普遍，被迫流离失所者往往决定在城市贫民居住区附近安顿下来。非正规安置点也可能位于农田的边缘，即土地所有者同意被迫流离失所者使用部分土地安顿下来，以换取（廉价/免费）劳动力。

不过，如果地点合适并获得当局批准，一些非正规安置点就可以得到正规化和升级。在这种情况下，在投入（通常是大量）资源之前，应充分考虑与气候有关的风险和灾害的影响，以及减轻这些风险的可行性和成本，而不是选择重新安置。这些过程可能需要很长时间，具体取决于具体环境的复杂性。

更多信息请参阅EHB中的[非正规安置点](#)条目。

2.4 集体中心

社区中心、市政厅、酒店、体育馆、仓库、未完工建筑、废弃工厂、农场等各种已有建筑均可用作集体中心。这些设施很少适合人居住，必须进行修复和/或升级，才能满足受影响人群的基本生活条件。集体中心通常被用作短期住所，以争取时间提供更合适的住所。当突然出现大规模住宿需求、租房市场不堪重负或无法负担时，或为有特殊需求的人提供住房时，集体中心可以迅速满足住房需求。集体中心是临时性的。

更多信息请参阅EHB中的[集体中心](#)条目。

2.5 中转中心

在紧急情况发生之初，中转中心用于收容等待转移到合适的正规安置点、私人独立住所或返回原籍地的被迫流离失所者。中转中心可能：

- 位于边境口岸附近；
- 位于内陆地区，可以方便进一步转移到其他选定地点（火车站/汽车站、机场等）；
- 散布在安全地带周围，靠近被迫流离失所者可能被转去的其他安置点类型（如正规安置点、城市中心等）。

更多信息请参阅[中转中心](#)条目。

3 - 从营地和其他形式的安置点转向人类住区

营地是一种正式的安置点，通常被视为解决被迫流离失所者最迫切需求的临时办法，由于行动自由可能受到限制，他们融入社会的机会很少，自力更生和解决问题的机会遥遥无期。然而，在旷日持久的局势下，以及在流离失所人口可能与附近的收容社区融为一体的情况下，应制定一种面向人类住区的营地办法，同时考虑到融入社区后的长期生计机会以及流离失所者逐步摆脱外部援助支持的问题。总体规划方法是一个良好的基础，可确保营地能够过渡成为一个更加正规的安置点，最终成为一个包容性的、综合性的人类住区。同样的概念也适用于任何其他形式的安置点（如非正规安置点）。

4 – 安置点类型和最常用的住房解决方案

下表总结了在许多紧急情况下常见的各种安置方案及相关的住房解决方案：

安置点类型	最常用的住房解决方案
社区中的独立住房	塑料板 住房套件 当地建造（房间扩建）/修复/基本维修，以换取免费租赁 CBI
正规安置点	帐篷 住房套件 塑料板 临时住所 当地建筑材料 难民住房单元 CBI
非正规安置点	帐篷 塑料板 住房套件 CBI
集体中心	单间住宿 塑料板 住房套件 当地建造（修复/维修/改造） CBI

中转中心

帐篷
住房套件
塑料板
临时住所
当地建筑材料
难民住房单元
CBI

5 - 适用于所有安置点类型的保护目标

- 在安置点/社区范围内为被迫流离失所者和无国籍者提供**安全、健康的生活环境**□
- **支持自力更生**，让流离失所者过上有建设性和有尊严的生活。
- 保护流离失所者免受一系列风险，包括**驱逐、剥削和虐待、过度拥挤、难以获得服务和灾害**□
- 与合作伙伴、地方当局和社区组织一起，讨论**受关注人员留在当地社区的权利**，并商定如何最有效地帮助他们。
- 确保收容安排具有可持续性，被收容的难民**不会给收容家庭带来压力**。生活条件应始终充足，收容方不应减少他们获得服务的机会。

6 - 适用于所有安置点类型的基本原则和标准

- 安置点的设计和开发应反映受关注人口的需求、文化习惯和能力。**包容性的方法**可以培养主人翁感，改善安置点的维护，并能产生对方案的成功和可持续性至关重要的信息和支持。因此，受关注人员根据难民署的**年龄、性别和多样性**方法切实地参与进来，是一件至关重要的事情。
- **难民署安置点规划的总体规划方法指导原则**是制定安置对策时的重要参考。
- 需要规划和实施安置干预措施，以尽可能减轻对**自然环境**的影响，并防止滑坡、洪水和地震、缺水等**灾害造成的风险**□
- **获得土地**是实现**适足住房权**的一个基本要素，还必须提供可持续和不受歧视地使用对健康、营养、安全和舒适至关重要的设施的机会。
- 应支持流离失所者**自力更生**，使他们能够为收容国做出贡献，并为自己找到长期解决方案。
- 被迫流离失所者和无国籍者应在所有类型的安置点都能**获得基本服务**。这些服务包括水、卫生设施、道路和基础设施、社区空间、住所、健康、营养、教育、食品和生计。

7 - 适用于所有安置点类型的保护风险

- 长期居住在正规安置点或集体中心会造成压力和紧张，并可能导致社会冲突。从一开始就遵循“总体规划方法”来开发安置点，对于收容社区和流离失所人口的福祉均至关重要。
- 如果安置点的**承载能力捉襟见肘**，不得不分享有限的资源（例如，邻近地区的水和柴火枯竭），那么被迫流离失所者与**收容社区的关系**，以及被迫流离失所社区内部的关系都可能会恶化。

- 如果**人口密度高**，就会显著增加**保护和健康风险**。
- 环境污染可能会给安置点居民和附近居民带来健康问题。安置点附近的环境可能会受到破坏，特别是与水和卫生设施有关的破坏。

8 - 适用于所有安置点类型的主要考虑因素

- **流离失所的时间往往超出预期**：营地、正规和非正规安置点很少只是短期占用。规划者应始终想到，安置点一旦建成，就很可能长期存在。在此期间，提供服务仍可能是人道主义行动者的责任，而与当地现有服务的整合将是一大难题。
- 很少有一种安置点方案能满足全部流离失所者的需求。探索流离失所者可能已经找到的可用选项和解决方案，并与收容国政府商定最合适的安置点选项和人道主义援助计划。
- **住房、土地和财产** **HLP** 法规通常比较复杂，难以掌握。确保获得适当的技术支持，以便弄清楚HLP问题和流程。
- 为了降低因土地问题而产生纠纷的风险，从一开始就应**与当地政府的技术部门密切合作**，并了解当地关于土地保有权、公共工程和住房的规章制度。
- **识别灾害**（如洪水、山体滑坡、强风）。如果存在地震风险，应寻求专业技术建议。
- **对不同的安置点选项进行成本效益分析**，确定资源需求，并确定优先级，以确保有足够的人力、财力和物力资源可供使用。
- **与保护** **HLP** **水和卫生设施、生计等其他部门进行协调和联络**，以确保将解决方案综合在一起。
- 尽早让**发展行动者**参与进来。考虑如何通过分享信息、计划、预测和其他资源来推进人道主义目标和更广泛的发展目标。
- 确保由足够的专业人员（内部或通过合作伙伴）实施和管理应急安置对策。考虑在紧急情况发生时部署熟练的安置点管理人员。

9 - 资源和合作

- 受影响人群（被迫流离失所者和收容社区）。
- 地方或中央当局、市政当局。
- 社区和宗教领袖。
- 国家和国际非政府组织。
- 其他联合国机构和国际组织。

檢查清單

- 通过提倡让被迫流离失所者选择居住地，尽可能寻求营地和正规安置点的替代方案。
- 满足最弱势人群的需求，他们可能别无选择，只能在不符合标准的安置点和住所内安置。

- 确保在制定安置对策时，以难民署《安置点规划的总体规划方法指导原则》为指导。
- 无论紧急情况的规模和严重程度如何，在考虑假设和方法时都应评估安置点能否长期持续下去。
- 分析人口因素、人口流动、可用资源、保护问题和当地能力。调查有关流离失所和社区可提供服务的现有文件，同时调查具体需求和灾害。
- 根据流离失所者的需求确定合适的安置解决方案。确定后续行动，例如：哪些非正规安置点应该升级，哪些人口应该在哪些保护风险下搬迁，是否应该开发正规安置点等。
- 评估供应和后勤要求及制约因素；做出相应安排以解决这些问题。
- 长期监测相关方案的影响和成效。

附录

[UNHCR Needs Assessment for Refugee Emergencies \(NARE\) Checklist](#)

[UNHCR Policy on alternatives to camps, 2014](#)

[UN Habitat, UNHCR, Guidance for Responding to Displacement in Urban Areas, 2022](#)

4. 鏈接

[Sphere手册, 2018年 难民署安置点规划的总体规划方法指导 原则 安全可靠的安置点](#)

5. 主要聯繫人

难民署复原力和解决方案司技术支持科：DRSTSS@unhcr.org