

庇护所对策的战略考虑因素

30 一月 2025

關鍵點

- 不能孤立地看待庇护所问题；在设计任何对策时都必须考虑到安置点或家庭在其中受到庇护的环境。应始终考虑各种庇护所选择
- 应急庇护所对策应在满足拯救生命这一需求的同时，考虑到其可能的演变，以及随着时间的推移是否还需要更持久的解决方案
- 庇护所设计标准应涉及灾害风险和安全、及时性和建造速度、使用寿命、隐私、保有权保障和文化适宜性、热舒适性；环境因素、成本、标准和建筑规范
- 尽可能提倡本地设计和施工技术
- 让被迫流离失所者和收容社区在对策设计的早期阶段就参与进来，以便利用他们的能力和技能，同时确保庇护所对策能够满足他们最迫切的需求
- 与保护工作人员密切协调，监测并减轻与潜在剥削情况（租房、寄宿安排）、保有权得不到保障、性别暴力等有关的风险。

1. 概述

庇护所是一个可居住的非露天生活空间，为人们提供一个安全、健康、有隐私、有尊严的生活环境，使其免受风吹日晒，拥有生活和存放物品的空间，以及享有隐私、舒适和情感支持。

庇护所对策通常涉及多种庇护所解决方案，在紧急情况下更是如此。庇护所往往是最重要的家庭开支之一，在人们不得不逃离家园时更是如此。受影响人口的所在位置也会影响对策；密集的城市地区具有特殊的特点，因此庇护所解决方案可能与农村地区或分散的环境有所不同。

在根据当地情况调整庇护所对策时，应考虑气候、文化习俗和习惯、当地技能以及建筑材料的供应情况。根据被迫流离失所者或当地居民的喜好和习俗，使用他们熟悉的材料和住房类型，有助于制定更加有效和具有文化敏感性的对策。

本条目中提供的指导适用于许多不同的环境（城市、农村和分散环境；正规和非正规安置点；等等）。本条目应与[住房需求评估](#)条目一起阅读。

很少有一种庇护所解决方案能满足流离失所者的所有需求。最佳做法是尽可能提供多种选择，其中可能包括现金援助、租金支持、建筑材料、过渡性住房、住房套件、塑料板、帐篷等。

2. 與應急行動的相關性

在紧急情况下，被迫流离失所者和无国籍者获得适足住房的权利至关重要，因为这直接关系到他们的直接保护和身心健康。庇护所对策在决定受紧急情况影响者的总体生活条件方面发挥着至关重要的作用，并有助于满足流离失所者的各种需求。

庇护所不仅是抵御风雨的物理屏障，还能提供安全、健康的生活环境，确保隐私、舒适度和安全感。对于保护流离失所者和无国籍者免受恶劣天气条件的影响、提供居住和存放物品的空间以及在危机时期获得尊严感和安定感而言，庇护所都是不可或缺的。

虽然紧急情况下的庇护所对策可能遵循的是临时性的标准解决方案，但所需庇护所的类型、使用的材料和设计、由谁建造以及可持续多长时间等因素在每种情况下都大不相同。

3. 主要指導

保护目标

《世界人权宣言》第二十五条第一款首次承认了适足住房权。原则：“人人享有适足住房权”适用于所有人，无论流离失所状况如何，因此在流离失所周期的所有阶段（流离失所之前、期间和之后）都有效。住房的适足性包括保有权保障、服务、材料、设施和基础设施的可获得性、可负担性、可居住性、可及性、位置和文化适宜性。通过庇护所对策要实现的具体保护目标包括：

- 通过提供安全、健康、有隐私和有尊严的生活环境，满足拯救生命的需要，阻止进一步的流离失所。庇护所应提供足够的非露天生活空间，以便进行基本的家庭和生计活动，包括做饭、睡觉、学习、社交、存放物品等。
- 保护受影响人口免受一系列风险，包括驱逐、剥削和虐待、过度拥挤和难以获得服务。当受关注人员未经许可在土地和财产上安置时，他们受驱逐的威胁会更大。
- 承认并鼓励其他行动者承认，每个人（包括被迫流离失所者和无国籍者）都有权根据人权自由

迁徙。

- 帮助被迫流离失所者和无国籍者满足基本需求，有尊严地享受经济和社会权利，帮助他们自力更生，并为自己找到长期解决方案。
- 确保被迫流离失所者和无国籍者平等享有其权利，并能够参与影响其生活的决策（AAP原则）。
- 庇护所援助应优先考虑最弱势群体，包括妇女（尤其是女户主家庭）、儿童、老年人、残疾人、边缘化群体等（年龄、性别和多元性方法）。

基本原则和标准

在所有情况下（城市或农村/分散的环境中，临时或更长久的住所中），庇护所对策都应考虑以下标准：

- 庇护所的布局、大小和位置应能够提供适当的居住条件，足以让人们产生一种主人翁感，并帮助他们恢复生计，同时最大限度地减少进一步流离失所的风险。
- 庇护所对策（包括设计和建造技术）应使流离失所者能够在必要的组织和物质支持下选择、建造和/或维护自己的庇护所。
- 应注重成本效益，尽可能使用当地材料，并充分反映受影响人口的文化偏好和传统生活方式。
- 设计时应考虑：气候、地形、灾害和环境风险、国家和国际最低标准、生计以及当地可用的资源，包括材料、技能和基础设施。在有地震风险的地区寻求专家的技术支持。
- 应尽可能减少对自然环境的影响。应认真考虑采购当地材料的可行性，以尽量减少对环境的破坏。
- 庇护所对策将根据空间限制来调整，特别是从中长期来看（例如，通过模块化方法扩建住房或建造两层住房）。住房的设计应尽量允许居住者根据其个人需求对其进行改造，同时考虑当地的法规 and 规定。

有关更详细的标准（非露天居住空间、高度等），请参阅[应急住所解决方案和标准](#)条目。

保护风险

- 如果人们居住在没有适当墙壁、隔挡或无法锁门的住房中，那么他们遭受骚扰、攻击或剥削的风险可能会更大。
- 女性户主家庭和残疾人等弱势群体在寻找或建造自己的住房时可能会遇到困难，或者需要与他人共用住房。除非他们得到有针对性的支持，否则可能不得不依赖于人，陷入朝不保夕、毫无尊严的境地。必须根据他们的具体需求调整庇护所的设计和对策。
- 在冲突期间，族裔或宗教少数群体可能在当地人口甚至流离失所人口中不受欢迎，因此可能难以找到庇护所。 
- 流离失所者在证明自己的身份和HLP权利时也会感到困难重重，这妨碍了他们在流离失所期间和返回原籍地期间的的生活。 
- 如果流离失所者的存在增加了租赁市场和当地服务的压力，使获得经济适用房和水等资源变得

更加困难，则可能会与收容社区发生冲突。

- 如果各种住所选择超出了被迫流离失所者的负担能力，**他们可能会采取消极的应对机制**，如：
 - 在没有足够的保有权保障的情况下，顶帽被驱逐的风险；
 - 生活在拥挤不堪的环境中；
 - 占用公园、学校、广场等公共场所，从而破坏与当地社区的和平共处；
 - 优先考虑廉价住房，以至于安置在高风险地区（例如，易受洪水/飓风侵袭的地区）和不理想的土地上（例如，靠近垃圾填埋场、峡谷河岸、运河、公路或铁路、闲置仓库、工厂或这些设施周围的土地），在这些地方，他们面临环境和健康风险，几乎得不到任何服务；
 - 拆散家庭：儿童可能被迫早婚，或被送去与他人生活在一起，从而遭受忽视和虐待；
 - 从事生存性性行为或非法行为；
 - 被房东剥削。

行动指导

在紧急情况下，人们会使用各种各样的庇护所解决方案——有的由人道主义行动者和地方当局提供，有的由受影响者自己寻找，有的由收容社区提供。任何行动部门都可能需要综合采用各种方法来满足流离失所者的需求，包括现金干预[CBI]决定提供哪些选择，将是受影响人口在流离失所期间能否获得高质量生活的关键决定因素。

然而，如果需求评估和对策的设计需要一定时间完成，受影响人群可能会在新的地区安置下来，或寻找其他安排（如寄宿家庭），或开始占用没有保有权保障的建筑物和土地，或开始居住在易受灾害影响的地方。因此，最重要的是立即采取庇护所对策，至少满足最弱势群体的需求。

如果能找到空置建筑或其他解决方案，中转中心、集体中心和其他形式的多户住房就可以迅速满足对非露天空间的需求。尽管如此，单户住房仍是首选，因为能提供更多的隐私、心理安慰和安全感，还能为人员和财产提供更好的安全保障，并有助于维护或重建家庭团结。

在流离失所人数众多的紧急情况下，以及当地建筑无法满足紧急住房需求时，难民署家庭帐篷经常被用来拯救生命。帆布帐篷搭建好后，其使用寿命取决于使用前的存放时间、气候和使用者的维护情况。应考虑提供维修材料。一般来说，帐篷的墙壁和屋顶的隔热效果有限，因此很难保持帐篷内的温度。不过，难民署已为家庭帐篷开发了一套过冬工具，以应对寒冷气候。如果没有库存，家庭帐篷就可能会很昂贵（空运费用）。

住房的设计应尽量允许居住者根据其个人需求对其进行改造。例如，在寒冷的气候条件下，人们很可能一整天都呆在住房内，因此需要更多的空间。在更传统的文化中，受影响人群可能会要求额外的隐私保护，例如通过门廊或屏风来防止外人看到住房内的情况。

如果符合某些标准，现金干预[CBI]就非常有助于快速、大规模、灵活地满足受影响人群的需求[CBI确实可以帮助支付租金和/或其他与住房相关的费用，包括材料、修复或升级费用。应与部门专家共

同研究CBI的可行性，特别是要确定通过这种灵活的方式满足住房需求的可行性。

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
规划的安置点、中转中心、非正规安置点	◦ 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 ◦ 现金干预
独立住房（寄宿或租房安排）	◦ 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 ◦ 现金干预
集体中心	◦ 塑料板 ◦ 住房套件 ◦ 修复/维修/改造

有关上述每种住房解决方案的利弊，请参阅[应急住所解决方案和标准](#)条目。

城市地区庇护所对策的具体考虑因素

在城市环境中开展行动需要采取一种整体的空间方法，而且往往是在现有的复杂系统内进行，该系统在提供基本服务福利方面已经面临系统性挑战。尽管迄今为止的所有考虑因素仍然适用于城市地区的对策，但以下因素将影响选择适当的住房解决方案：

- **无障碍。**城市环境可能无法保证有特殊需要的人有足够的通道和出行便利。可能会更加难以获得邻居的支持，尤其是在语言不通的情况下。
- **有针对性。**流离失所者可能会与城市贫民混为一体，这使得有针对性的援助变得困难，但更重要的是要确保资源到达预定受援者手中。
- **[住房、土地和财产\(HLP\)](#)问题。**大多数城市发展迅速，但不正规。土地使用规划和条例往往已经过时，地籍记录也是如此。因此，被迫流离失所者和贫困居民被驱逐的风险都增大了。
- **民间社会。**社区组织和民间社会可以在支持应对行动方面发挥重要作用。必须考虑到他们的能力、专业知识和责任心。

要想获得更全面的城市对策指导，本条目必须与以下相关条目一并阅读——“安置概述”和“租房策略考虑因素”。

管理的关键因素

- 与地方和国家当局以及受影响民众协商，并让他们参与其中。为了降低任何与HLP或不符合当地标准相关的风险，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、公共工程和住房的规章制度。
- 占用公共或私人建筑的许可应在法律协议中列明。这样就降低了被驱逐的风险。
- 识别与气候相关的灾害（如洪水、山体滑坡、强风）。如果存在地震风险，即使是设计一个简单的住房，也要寻求专业技术建议。
- 在危机爆发之初，明智的做法是考虑住房和安置选择的组合方案，并与受影响人群、收容社区和当局进行讨论。初步战略可包括改造闲置的公共建筑、与社区团体作出安排、为出租者和收容家庭提供支持。还需要提供水、卫生、能源等基本服务。
- 制定信息战略，提高社区对住房规划和维护的参与度和自主权。
- 制定并实施质量保证措施。其中可能包括对工作人员和工人进行相关施工和质量保证技术的充分培训。
- 与保护HLP现金、水和卫生设施、能源、生计等互补部门进行协调和联络，以确保将解决方案综合在一起。
- 认真监测与简陋或负担不起的住房相关的保护风险；制定部门间应对措施来减轻此类风险。
- 与可能拥有互补专业知识和资源的发展机构和政府当局密切合作，特别是在城市项目方面。
- 与当地行动者、基层运动、组织和政府当局密切合作，请他们帮助绘制被迫流离失所者的位置图，或评估被迫流离失所者所在家庭和地区的脆弱程度。

确保由足够的专业人员（内部或通过合作伙伴）实施和管理应急庇护所对策。考虑在紧急情况发生时部署熟练的庇护所或安置点管理人员。

资源和合作

- 受影响人群
- 地方或中央政府当局、市政当局、市政府官员
- 社区和宗教领袖
- 收容社区
- 其他联合国机构、国际组织和地方组织
- 学术机构
- 工程师和建筑师协会
- 私营部门

後緊急階段

随着即时应急行动趋于稳定，救生需求基本得到满足，紧急情况后期阶段将优先考虑更可持续的住房解决方案和更长期的办法，确保被迫流离失所者和无国籍者得到长期保护并增强他们的复原力。

在对住房需求进行全面重新评估后，根据受影响人群不断变化的动态调整对策。社区赋权、主人翁意识、保有权保障、居留意愿和获得收入的机会变得至关重要，这将使受影响人群参与决策，并培养可持续提供住房的技能。

行动要点：

- 生计支持计划的连续性至关重要，可确保持续的自力更生和经济稳定性。这可能包括探索与住房建造有关的创收活动。
- 优先考虑持久解决办法，重点放在让住房方案坚持“有尊严的生活”原则、且能够满足长期住房需求。
- 倡导获得HLP权利的目的在于减少驱逐风险，增加获得基本服务的机会。
- 强有力的监测框架可为制定适应性战略提供指导，确保灵活应对持续反馈和新出现的挑战。
- 继续与政府机构、非政府组织和国际组织协调，同时寻求将被迫流离失所者纳入庇护所和住房发展计划和融资机制。探索与当地企业进行合作，以增加经济机会。

制定战略性庇护所对策

- 在紧急情况的前三天内应进行初步的快速住房和安置点评估，以便确定需求和资源。委托多部门小组来确保所有问题都得到考虑。根据需要，利用调查结果设计和开展更深入的需求评估。如需更多信息，请参见[住房需求评估](#)条目。
- 找到被迫流离失所者和无国籍人士的位置并绘制地图。
- ☒ 根据评估结果，确定拯救生命的活动和优先事项的轻重缓急，并预测中长期的住房需求。
- ☒ 确定并优先向风险最高的群体（女性户主家庭、大家庭、老年人、残疾人等）提供住房援助。家庭和个人的脆弱性指标应与具体情况相结合。在开展这项工作时，要考虑到他们在社会经济方面的脆弱性，因为这些脆弱性可能会妨碍他们获得负担得起的住房。
- ☒ 确定受影响人口喜欢的、可获得的住房解决方案的范围。如需更多信息，请参见[标准](#)条目。
- ☒ 分析现有的住宿选择、住房的可负担性和可用性，以及收容社区的吸收能力。

- 确保受影响人群参与规划过程。
- 制定庇护所对策，包括从住房援助过渡到更加持久、更可持续的长期解决方案的安排。
- 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 Policy on alternatives to camps, 2014](#)

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

[UNHCR Policy on Refugee protection and solutions in urban areas, 2009](#)

[UNHCR Shelter Design Catalogue January, 2016](#)

4. 學習和實地實踐

[庇护所中心在线图书馆](#)

[难民署住房和可持续性指南](#)

[家庭帐篷](#)

[新型独立帐篷](#)

[庇护所战略标准格式](#)

[庇护所和安置点准备与响应检查清单](#)

[Refugee Housing Unit 1.2 Fact Sheet](#)

[仅限难民署工作人员访问：难民署住房和安置评估工具箱（...](#)

5. 鏈接

[挪威难民理事会/庇护中心，《城市庇护所指南，在城市地区为受人道主义危机影响的人口提供援助》，2010年 保护境内流离失所者手册 安全可靠的安置点](#)

6. 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