

应急准备 指南 2023年



难民署应急、安全和供应司

目录

1. 导言	3
2. 目的	3
3. 范围	3
4. 理由	3
5. 定义	4
6. 主要角色和职责	4
7. 应急准备中的领导和协调	7
7.1 协调难民局势下的应急准备工作	7
7.2 协调所有其他被迫流离失所局势下的应急准备工作	7
7.2.1 协调境内流离失所者局势下的应急准备工作	8
7.2.2 协调混合局势/混合移徙中的应急准备工作	9
8. 将应急准备措施付诸实施	10
8.1. 紧急风险分析和监测	12
8.1.1 紧急风险分析：四步过程和结果	13
第1步：风险辨识	14
第2步：风险评级	16
第3步：在业务风险登记册中记录风险	18
第4步：风险监测与早期预警	18
8.2 应急规划	20
8.2.1. 实施准备行动	22
8.2.2 国家一级的应急规划	22
8.2.3 区域一级的应急规划	23
9. 宣布1级紧急状态：积极准备和初步应对	25
9.1. 请求宣布紧急状态	25
10. 应急准备和响应门户网站	27
11. 附件	27
12. 缩略词表	27



1. 引言

准备工作的重要性在人道主义系统中得到广泛认可。当人道主义行为体投资于准备措施，防范即将发生或预期发生的人道主义危机时，他们通过确保及时采取应对措施，以尽可能最有效、最高效的方式满足紧急需求（往往是拯救生命）和眼前需求，来帮助减轻痛苦。¹

2. 目的

本指南为支持[难民署应急准备和应对政策](#)（下称“应急政策”）的有效运作和实施提供了一个实用框架。虽然应急政策提供了总体框架，但本指南作为工具，可协助难民署工作人员和编外人员（下称“人员”）履行其在应急政策下与准备措施有关的职责。

本指南说明了难民署将如何把准备工作纳入其应急响应战略和风险指引型方案编制工作；重申了现有的标准，并着重介绍了工作人员可以采取的实际措施，使难民署能够在紧急情况下迅速应对和有效开展工作。本指南取代联合国难民署的《难民紧急状况准备工作手册》（PPRE）和《境内流离失所者紧急状况准备工作手册》（PPIE）。

3. 范围

本指南主要供难民署在国家行动部门、区域局和总部（下称“总部”）各司和各实体中从事应急准备和应对任何方面的领导、管理、交付、监督和/或支持工作的人员使用。它就难民署应如何系统地进行紧急情况风险分析、如何定期监测可能导致紧急情况的风险演变，以及如何制定针对具体机构的、基于情景的应急计划提供了实际指导。本指南还适用于与所有相关行为体的合作，包括各国政府、联合国、非政府组织以及参与筹备潜在流离失所问题对策的其他合作伙伴。

本指南的重点是如何为难民署可能参与的、所有预计会发生的人道主义紧急情况做好准备，无论这些紧急情况是由武装冲突、暴力和侵犯人权行为，还是自然灾害、气候变化和其他环境事件和条件引发的。

本指南涵盖的主要领域包括：

- 应急准备中的领导和协调
- 紧急风险分析和监测——针对所有行动部门的强制性要求
- 应急规划和准备行动的实施——仅适用于面临新发紧急情况或紧急情况升级的高风险的行动部门
- 宣布1级紧急状态

4. 理由

[应急政策](#)根据难民署的任务和机构间承诺（包括作为机构间常设委员会(IASC)成员的承诺），为难民署参与应急准备和应对活动确立了框架。

应急政策申明，准备工作和早期参与是难民署在人道主义危机中成为可预测的牵头机构和可靠合作伙伴的根本所在。在受关注人员受到武装冲突、暴力和侵犯人权行为、危害气候和其他环境事件和条件引起的人道主义危机影响时，难民署必须协助向其提供保护、人道主义援助和持久解决办法。

主要信息

为难民、境内流离失所者和其他受关注人员寻求解决办法一事，应从一开始就纳入所有应急准备和应对活动中。

¹ 见人道协调厅、难民署、儿基会、粮食署[应急准备的投资回报：为人道主义界开发工具包的联合国机构间项目第二阶段](#)。

难民署代表负责确保应急政策得到实施，并领导难民署在国家一级的准备工作。区域局应与应急、安全和供应司（DESS）合作，监督和支持国家行动部门的准备程度，并确保在涉及多个国家或区域的情况下，相关国家行动部门与其他区域局之间协调一致。

本指南反映了[《难民署2022-2026年战略方向》](#)，其中申明，作为一个关键的组织目标，难民署将努力预测、准备和应对紧急情况，并在紧急情况发生时迅速作出反应并坚持到底，以确保人们免受伤害，人们的基本权利得到尊重，人们的需求得到满足。

本指南支持落实难民署在其应急政策下的承诺，并与[关于难民署参与应对境内流离失所局势的政策](#)（下称“境内流离失所者政策”）和[难民署气候行动战略框架](#)保持一致。流离失所的驱动因素和影响错综复杂，特别是在气候变化的背景下。难民署的气候行动战略框架要求难民署加强准备工作，与国家、地方和其他人道主义行为体一道，成为应对灾害的可靠、决定性的合作伙伴²。

本指南与[难民署的企业风险管理政策](#)（下称“企业风险管理政策”）相一致，该政策要求所有行动部门对潜在的、新发紧急情况和/或升级的紧急情况进行紧急风险分析。

本指南符合关于备灾的既定原则和框架，并借鉴和进一步落实了[难民署工作人员在灾害和气候变化不利影响背景下保护境内流离失所者的实用指南](#)和[难民署参与应对境内流离失所者局势的一揽子指导方针](#)中的相关内容。

² “灾害”的定义是各种危害的严重破坏性影响（包括气候变化的不利影响），单独或共同作用于受影响和脆弱的人口及其资产。见：减少灾害风险相关指标和术语问题不限成员名额政府间专家工作组的报告（[A/71/644](#)和[A/71/644/Corr.1](#)）。

本指南符合机构间的准备方法，特别是[机构间常设委员会的应急准备](#)（下称“IASC ERP”）方法，该方法就各机构在联合国驻地协调员/人道主义协调员领导的多伙伴应急行动期间如何履行机构间常设委员会指定的群组职责提供了建议。

本指南以IASC ERP方法为基础，着重介绍了难民署在境内流离失所局势下，参与机构间准备工作的关键方面。

最后，本指南还以[全球难民契约](#)、[关于境内流离失所问题的指导原则](#)和[联合国可持续发展合作框架](#)为指导，后者仍然是规划和实施[《2030年可持续发展议程》](#)的重要工具。

5. 定义

应急准备是指在紧急情况发生之前采取的行动和措施，这些行动和措施能够提高应急响应的效力、效率、及时性并改进问责制，从而拯救生命和提供保护。

[应急政策](#)将“紧急情况”定义为任何人道主义局势，这些局势：(i) 已经或有可能造成新的被迫流离失所、生命损失和/或其他严重伤害；或(ii) 严重影响难民、境内流离失所者、无国籍人、回返者和其他受关注人员的权利或福祉，除非立即采取适当行动；以及(iii) 由于目前政府和难民署在国家和/或区域一级的能力不足以作出可预测、及时和有效的应对，需要采取特别措施。任何人道主义响应的首要任务都是通过满足最紧迫的人道主义需求来拯救生命，尽量减少严重伤害。

6. 主要角色和职责

根据应急政策，下文列出了国家行动部门、区域局和总部各司/实体在应急准备方面的角色和职责：

1. 国家代表的职责是：

- a. 确保整个国家的战略和行动的一致性，包括通过积极参加机构间论坛，如联合国国家工作队/人道主义国家工作队；
- b. 领导风险分析，持续识别和管理紧急风险，并根据需要将高风险上报给区域局和DESS；
- c. 在发生新的紧急情况或紧急情况升级的高风险情况下，为难民署所关注的人口制定多利益攸关方应急计划，并在必要时制定紧急情况后的过渡计划；
- d. 根据所评估的需求，领导及时的应急准备和应对工作，包括确保向难民、境内流离失所者、无国籍者、回返者和其他受关注人员提供保护和人道主义援助；
- e. 协调整体难民应对措施，包括多利益攸关方计划和呼吁；
- f. 确保在整个紧急情况期间进行定期监测，这与政治、形势和数据分析一起，可为制定纠正方案提供依据，并为进一步的规划和实施过程提供信息；
- g. 调动资源和伙伴关系，以确保有效响应人道主义需求，并在必要时，将增加资源的需求上报给区域局；

- h. 确保有必要的收集行动数据，并与外部受众有效分享信息和产品，从而使难民署成为可信赖的信息来源，能够提供有关受关注人员的信息，也能够向受关注人员提供信息；

良好的做法是，国家办事处或多国办事处的代表指定应急联络人，以支持应急政策和准备指南的实施，并向相关区域局和总部实体传达商定的责任。

应急联络人通常承担**附件1：区域和国家层面应急联络人的建议角色和职责表**中概述的角色。

2. 区域局主任的职责是：

- a. 监督国家行动部门的紧急风险分析、监测和准备水平，并与DESS和总部其他各司合作，为在国家行动部门中实施准备工作提供多职能支持；
- b. 统一区域内的应急风险分析，并参与与DESS一起组织的区域防备倡议；
- c. 建立和支持区域/总部的紧急情况协调模式，包括启动和共同主持应急核心小组；与其他区域局和总部各司一起，确保向国家行动部门提供及时和协调一致的支持，并在国家行动部门之间提供支持；
- d. 与总部各司合作，通过提供必要的指导、能力发展、技术专长、战略咨询和任何其他形式的支持，包括向国家行动部门派驻技术专家（如PSEA、性别暴力、住房、安置、儿童保护和教育等方面的专家），支持国家行动部门实施和监督相关战略、方案和项目；
- e. 在紧急情况的所有阶段，始终与国家行动部门、DESS和其他相关总部各司进行清晰、及时的沟通和分享关键信息；

主要信息

- 难民署认识到，始终如一地提供有效和及时的应急响应，是国家、区域和总部各级共同的整体优先事项。
- 国家行动部门将根据难民署在难民局势下的授权作用及其作为机构间常设委员会成员的机构间承诺，领导和协调人道主义合作伙伴和其他合作伙伴。
- 授权并要求国家行动部门根据可靠的形势风险分析和监测，积极主动地做好准备和应对紧急情况。
- 国家行动部门将对新发紧急情况或升级的紧急情况进行紧急风险分析，并根据商定的紧急情况的可能性和影响，确定每种风险的高、中或低等级。
- 当某一行动部门识别出高风险时，就必须制定基于情景的应急计划。

- f. 向国家行动部门³分配资源，协助及时调动额外的财政、物质和人力资源，以满足既定的应急准备和应对需求，包括紧急情况发生后阶段的需求。

良好做法是由区域局主任指定应急联络人，以支持应急政策和应急准备指南的实施。应急联络人通常承担**附件1：区域和国家层面应急联络人的建议角色和职责表**中概述的角色。

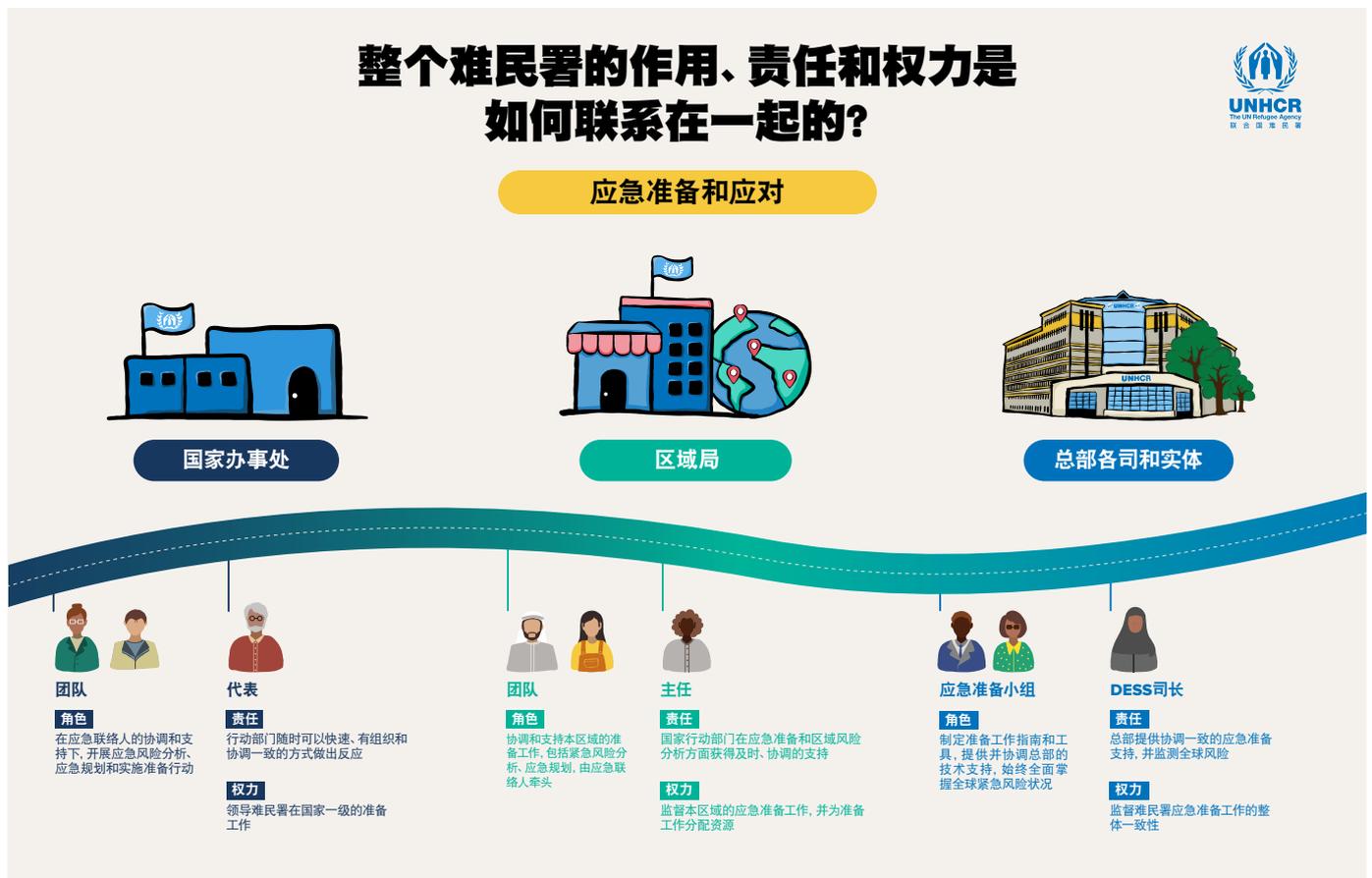
总部各司在全球层面提供机构一致性，并为各区域局提供职能指导和行动支持。总部各司司长负责确保难民署做好准备，能够与其他行为者合作，迅速有效地应对任何紧急情况。

鉴于DESS的核心角色，本指南强调了他们的领导作用。有关其他部门的角色、职责和责任的更多信息，请参见**角色、职责和权力 (RAA)**表。

DESS的职责是：

- a. 确保难民署应急准备和应对工作的整体一致性。
- b. 在应急准备和应对过程、供应链管理以及难民署人员和受关注人员的安全方面，向国家行动部门、区域局和总部各司主动提供及时的行动支持、指导和监督。
- c. 与总部各司协调，确保为区域局和国家行动部门提供有效支持。
- d. 开展全球前瞻性评估，以发现新的和升级的紧急情况，支持跨区域的风险分析，包括关于安全趋势的风险分析，并提供直接的安全建议。
- e. 在全球层面，与联合国总部的对应机构保持定期互动，特别是机构间常设委员会紧急事务主任小组 (EDG)、机构间准备、早期预警和就绪小组以及机构间安全管理网，特别是联合国安全和安保部 (UNDSS)。

3 区域局主任有权根据**RAF**，为相应区域内的紧急情况分配资源。



7. 应急准备中的领导和协调

难民署具体机构的准备工作与机构间协调机制密切配合。应急政策要求国家行动部门根据难民署在难民局势下的授权作用，领导人道主义机构并与之协调，并作为群组牵头机构（如果已启动）和/或行动机构参与机构间应对境内流离失所问题的工作。根据该政策，国家行动部门必须确保让广泛的利益攸关方参与进来并作出贡献，尽可能由政府牵头，以便根据在《难民问题全球契约》⁴和机构间常设委员会群组系统框架内所作的承诺，预见建立在国家系统和能力基础上的全面应对措施。

主要信息

难民署承认、支持和促进各国政府在应急准备和应对方面的基本作用和主要责任。

络使其成为难民应急行动中重要的行动盟友。从准备阶段就采取包容性的方法，将促进紧急情况下的自主权和合作。

难民协调模式

难民协调模式根据难民署对难民的共同责任、综合人道主义愿景和难民署的核心职责，制定了领导和协调难民行动的框架。难民协调模式的主要组成部分包括代表的领导作用、难民保护小组制定的保护目标中包含的多部门方法，以及通过多机构部门协调提供的援助。当可能发生的难民涌入具有区域性，且任命了区域难民协调员时，区域难民协调员也要承担起充分准备的责任。

7.1 协调难民局势下的应急准备工作

在难民局势中，国家行动部门与其他联合国机构、发展机构、地方、国家和国际非政府组织、已在该国的难民以及包括私营部门在内的其他利益攸关方（酌情）密切合作，尽可能与政府（包括地方当局和相关部门）共同领导机构间应急规划，确保使用[难民协调模式](#)（RCM）和[最新难民协调指南](#)⁵进行积极的预测、准备和应对协调。

让捐助者参与备灾的所有阶段，有助于确保备灾和早期行动得到充分理解、支持和资助（在需要时）。必须与潜在的收容社区协商，并与当地非政府组织和私营部门行为体网络合作，因为他们对当地社区的文化、社会经济和权力动态拥有宝贵的内部知识，他们完善的支持网

7.2 协调所有其他被迫流离失所局势下的应急准备工作

在所有其他被迫流离失所的局势下（包括冲突和自然灾害引起的境内流离失所）以及混合局势⁶的早期准备阶段，国家行动部门应该：

- 根据全球商定的安排，讨论并确认联合国国家工作队/人道主义国家工作队内部相关工作组、部门、群组（如已启动）的领导安排；
- 积极参与驻地协调员/人道主义协调员领导的机构间进程，并领导相关部门/群组的准备工作，包括通过应急准备办法⁷和其他相关模式；
- 确保难民署在难民局势方面的牵头协调作用和责任；以及
- 帮助开发基于证据的资源调动工具，以便采取预测性和早期行动。

4 《难民问题全球契约》[第52-53段](#)

5 包括酌情制定难民应对计划（RRP）。

6 见：[难民署-人道协调厅关于混合局势的联合说明：实践中的协调](#)，2014年4月24日。

7 [机构间常设委员会应急准备指南](#)，2015年7月。

7.2.1 协调境内流离失所者局势下的应急准备工作

难民署的应急政策和境内流离失所者政策都将准备工作列为难民署行动的一个关键阶段。

根据难民署的境内流离失所者政策及其配套指导材料，难民署应运用其保护专长，在容易发生冲突、暴力或灾害导致的流离失所（包括与环境退化和气候变化相关的流离失所）的国家参与并积极推动机构间准备措施的制定。⁸

难民署应促进机构间应急规划进程，并根据机构间常设委员会应急准备方法履行其群组领导职责。

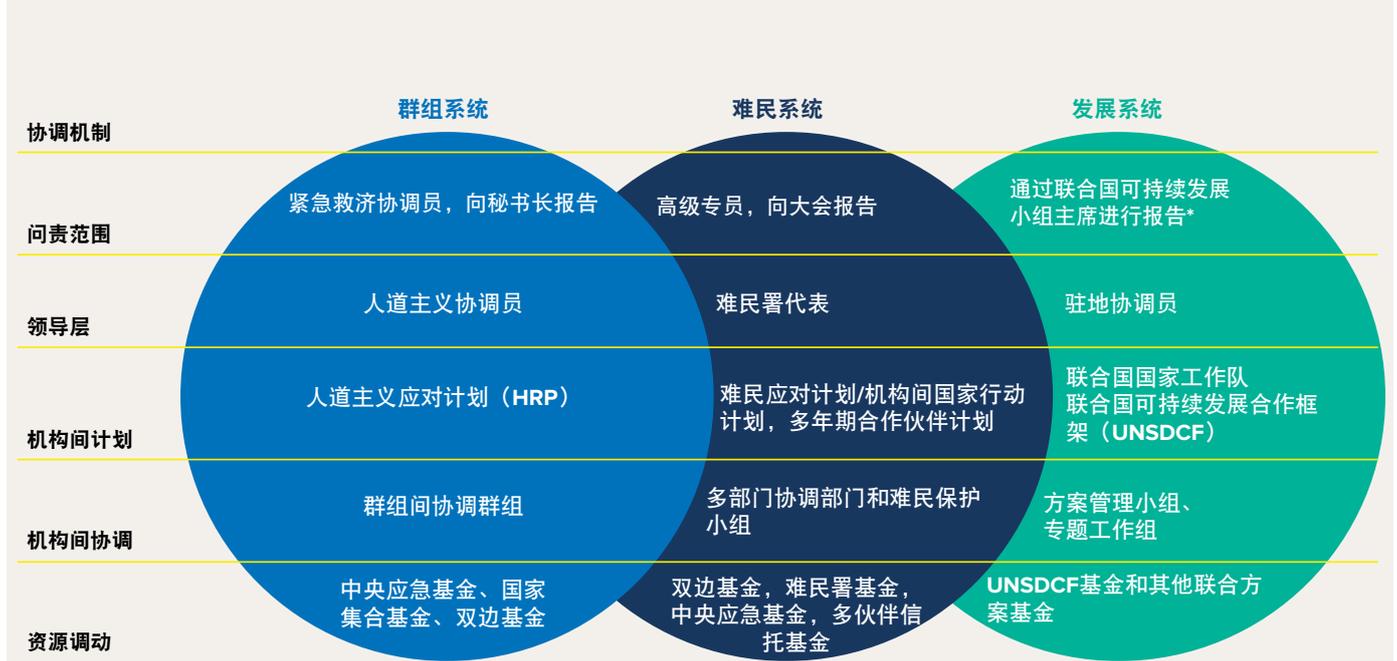
在IASC ERP方法中，制定应急计划的决定通常是在联合国国家工作队/人道主义国家工作队内部商定的。这是一项涉及各部门/群组（如果群组已经启动）以及主要行动机构的参与性工作——起草应急计划各部分的责任和期限分配给了这些机构。

在国家行动部门发现新的紧急情况或紧急情况升级的高风险时，难民署除了促进机构间应急规划进程之外，还必须为三个月的应对战略制定一个基于情景的**具体机构**应急计划。

在缺乏全系统机构间准备工作的情况下，难民署可以启动自己的准备措施。

⁸ 见关于难民署参与应对境内流离失所局势的政策 UNHCR/HCP/2019/1。

对公认机构间机制的承诺



*（副秘书长向秘书长报告）

7.2.2 协调混合局势/混合移徙中的应急准备工作

混合局势（境内流离失所者和难民）：在难民和境内流离失所者局势同时发生或非常接近的情况下，适用2014年《难民署-人道协调厅关于混合局势的联合说明》，其中概述了难民署代表和驻地/人道主义协调员的作用和责任。人道协调厅/难民署的混合局势协议是切实可行的：如果境内流离失所者/受影响人口和难民居住在同一地点，可以就共同保护和部门主题举行联席会议。高级专员和/或紧急救济协调员可根据实地的建议，并在考虑到能力、最佳效率和效力的情况下，就使用群组和/或部门作出决定。⁹

难民和移民的混合移徙：[2022年6月难民署-国际移民组织合作框架](#)和[2019年国际移民组织和难民署关于两个组织之间合作的联合信函](#)重申了国际移民组织和难民署的独特作用和协调责任，以便在涉及难民和移民的混合移徙流动情况下能够作出有效的行动应对。

虽然难民和移民有时会沿着相同的路线移徙流动，但并非所有的移徙流动都混合在一起。在难民占多数的情况下，应对行动必须使难民署能够履行其受权领导责任。在移民占多数的情况下，应对行动将由移民组织牵头。在确实存在混合移徙流动的情况下，难民署和国际移民组织将在国家、区域或路线层面上，努力实现对应对工作的有效共同领导，并建立包括其他相关利益攸关方在内的充分协调机制。出现这种局势的原因可能是发生了需要立即协调的紧急突发事件，也可能是随着时间的推移，人口移徙的现有事态发展或缓慢出现的事态发展。难民署和国际移民组织还同意继续合作，保护和援助境内流离失所者，这两个组织与会员国和人道主义合作伙伴共同在这方面发挥着重要作用。这一承诺同样适用于气候变化和灾后流离失所问题。

⁹ 关于机构间机制的更全面概述，见难民署关于机构间协调安排的境内流离失所者政策指导说明，第11页。



麦德·阿拉·贾因塔（联合国难民署）和吉科姆巴耶·姆巴纳耶（Hias非政府组织）正在对来自达尔富尔的寻求庇护者进行预先登记。在苏丹陷入混乱之际，在过去的两天里，超过1000人来到这个地区，逃离民兵的袭击，而民兵却逍遥法外。

© UNHCR/Colin Delfosse

8. 将应急准备措施付诸实施

1. 紧急风险分析和监测——针对所有行动部门的强制性要求

对紧急风险进行系统分析，有助于行动部门决定在各种情况下需要采取哪些准备行动。所有国家行动部门必须在年度风险审查范围内，对新的紧急情况或升级的紧急情况至少每年进行一次紧急风险分析。国家行动部门根据其可能性和潜在影响，为每一种商定的紧急情况情景确定高、中或低等级。鉴于紧急事件有时具有不可预测的性质，而且必须做好应急准备，因此行动部门必须**不断监测风险**，持续审查任何潜在的、新的或不断升级的紧急风险，并确保在企业风险管理（ERM）的业务风险登记册中记录和更新这些风险。

2. 应急规划和准备行动的实施——仅适用于面临新发紧急情况或紧急情况升级的高风险的行动部门

当确定为**高风险**等级时，**必须**制定应急计划。应急计划中列出的准备行动是每个国家工作队都应开展的一系列活动，以改进总体准备工作。虽然这不是强制性要求，但当确定为中等风险等级时，强烈建议制定应急计划。

这些活动适用于所有局势（难民、境内流离失所者、混合局势和移徙）。

应急准备的组成部分

1 - 风险分析和监测

- 对于潜在的、新的和/或升级的紧急情况，所有行动部门应至少每年进行一次紧急风险分析，对于被认为更加不稳定和易于快速变化的局势，应更频繁地进行紧急风险分析，并在企业风险管理（ERM）业务风险登记册“1.2紧急情况”下记录风险。
- 应定期进行风险监测，并更新企业风险管理业务风险登记册。

如果风险很高.....

2 - 应急规划和准备行动的实施

- 界定情景、规划数字、启动触发条件、战略，并估算应急响应前三个月内所需的预算。
- 确定并实施准备行动，将应急计划中的预期应对措施付诸实施。

3 - 应急计划

应急

与气候相关的灾害和其他自然灾害引发的紧急情况

以气候相关知识和环境风险知识为依据的准备工作，对于制定协调一致、可预测、及时和以保护为中心的应对措施至关重要。与其他人道主义行为体相比，难民署参与自然灾害引发的危机的程度取决于其人员派驻、增值业务能力和/或专门知识。

2022-2025年气候复原力和环境可持续性业务战略目的是在难民署的行动应对（从准备到保护和解决）中加强环境考量。该战略认识到需要在三大领域采取紧急行动：1) **准备和应对**；2) **应对和交付**；3) **供应和交付**。

在“准备和应对”领域，难民署需要做好以下工作：

1. 将可能引发更多人道主义需求和流离失所、与气候有关的灾害和其他灾害纳入难民署的风险分析、早期预警和准备工作。
2. 通过参与协调机制、专门网络和倡议，包括地方、区域和全球层面的机制和倡议，加强在准备、早期预警和早期行动方面的合作与知识共享。

3. 与政府对口部门和其他伙伴合作，针对影响难民的气候相关灾害和其他自然灾害引发的紧急情况，牵头开展机构间风险分析、多部门准备及应对工作。在包括灾害局势在内的非难民背景下，作为群组牵头机构和行动机构，难民署——作为联合国国家工作队（UNCT）/人道主义国家工作队（HCT）的成员——将确保在准备阶段和人道主义应急行动中尽早解决与保护和流离失所有关的具体问题¹⁰。
4. 将保护和流离失所问题纳入国家减灾和风险管理政策、战略和适应计划，以促进早期预警、准备、应对和恢复。
5. 将与备用合作伙伴合作，在国家行动部门中部署专门的技术能力，如安置规划、住房、能源、环境、水文地质和灾害风险管理，以支持无害环境和可持续的准备、应对和解决方案，并为国家和区域减灾计划做出贡献。
6. 将依据气候风险和影响而制定的保护干预措施纳入应急培训。

¹⁰ 难民署工作人员在灾害和气候变化不利影响背景下保护境内流离失所者的实用指南。



人道协调厅协助开展的预见性行动试点

预见性行动是指在预测的危险事件发生之前采取行动，在其全面爆发之前防止或减少严重的人道主义影响。通过预见性行动应对的灾害包括干旱、洪水和飓风等。人道协调厅协助开展的预见性行动试点有3个关键组成部分：**1.行动的触发条件/参数**；**2.预先商定的活动**；**3.预先承诺的资金**。难民署正在参与几个试点项目，主要是在非洲。

有关人道协调厅协助开展的预见性行动试点的更多信息，包括框架和指南，请参阅

人道协调厅预见性行动工具包。

© UNHCR/Kenyi Emmanuel
马拉维。热带气旋弗雷迪·卢卡霍

8.1. 紧急风险分析和监测

紧急风险是指有可能引发难民署宣布紧急状态的外部事件所产生的风险。这包括由诸如武装冲突、族群间暴力、选举暴力、内乱、流行病、大流行病和/或自然及环境危害等事件单独或共同造成的情景。预计这些情景将导致新的或更严重的流离失所现象和/或人道主义需求大幅增加，超出目前的防范和应对能力。（见[难民署风险类别“1.2紧急情况”](#)）

国家一级的紧急风险分析是一个多方利益攸关方参与的过程，可以通过不同的论坛进行，具体取决于本国的协调机制和结构。根据不同的背景和情况，难民署特有的风险分析过程和机构间风险分析过程可以相辅相成。在强调这些过程的互补性的同时，本指南的以下内容明确侧重于难民署特有的风险分析。

附件2概述了与风险分析有关的外部过程和论坛以及难民署对机构间风险分析和监测的贡献。

难民署在不同流离失所情景下的**紧急风险分析**中的作用

难民局势下的紧急风险分析	境内流离失所者局势下的紧急风险分析 ¹¹	混合局势/混合移徙中的紧急风险分析
<p>根据难民协调模式和《难民问题全球契约》¹²，难民署的国家行动部门牵头对新的难民紧急情况或升级的难民紧急情况（如，新的难民涌入、因难民进一步受到自然灾害或其他因素的影响而导致人道主义需求大幅增加）进行紧急风险分析。</p> <p>难民署的内部风险分析将引发与相关利益攸关方进行风险讨论，如政府（包括相关职能部委和地方当局）、已经在该国的难民、收容社区、联合国机构、发展行为体、地方、国家和国际非政府组织、私营部门和其他相关利益攸关方。风险将记录在企业风险管理业务风险登记册中。</p> <p>代表们将随时向驻地协调员/人道主义协调员和人道主义国家工作队通报任何新发现的高紧急风险。在难民受到自然灾害影响的情况下，难民署行动部门将倡导国家备灾和灾害平台考虑到影响难民的紧急风险和新难民涌入的紧急风险。</p> <p>难民署的行动部门应主动与区域局和邻国的行动部门分享其风险分析结果。区域局应在区域一级协调紧急风险分析。</p> <p>当相关局势涉及位于不同区域的国家时，DESS将确保在各区域局之间进行协调。</p>	<p>根据机构间常设委员会的应急准备指南，难民署以群组牵头机构的身份与人道主义协调员合作，并在人道主义国家工作队内开展工作。难民署利用其在保护、庇护/非粮食物品、营地协调和营地管理（CCCM）方面的专门知识、实地存在以及背景和社区知识，为机构间紧急情况风险分析做出贡献，并确保与合作伙伴一起进行完善的风险分析，推动自身的组织准备工作。</p> <p>在机构间一级商定了紧急风险情景后，难民署将以此为基础制定自己的情景，并评估风险情景对自身应对能力的影响。难民署行动部门将在企业风险管理业务风险登记册中记录这一风险。</p> <p>如果在机构间一级没有制定或采用紧急风险分析，难民署将积极主动地进行（内部）紧急风险分析，并将风险记录在企业风险管理业务风险登记册中。</p> <p>附件3概述了难民署在境内流离失所局势下的风险分析和应急规划中的作用和行动。</p>	<p>在涉及难民和国内流离失所者的混合局势中，难民署行动部门应当按照难民局势下的紧急风险分析和境内流离失所者局势下的紧急风险分析所示，对难民和境内流离失所者局势进行紧急风险分析。</p> <p>在涉及难民和移民的混合移徙中，难民署行动部门应按照难民局势下的紧急风险分析所示，进行紧急风险分析。这一内部风险分析将引发与国际移民组织的联合紧急风险分析（根据2022年6月难民署-国际移民组织合作框架），以及政府、联合国和民间社会合作伙伴的共同参与，以确保分析和规划协调一致。</p>

¹¹ 这适用于冲突和自然灾害引起的境内流离失所。

¹² [第52和53段](#)

区域局还将对同时影响本区域内外几个国家的任何复杂局势进行紧急风险分析，包括难民署没有派驻人员或派驻人员有限的国家。为了对紧急风险始终进行全球监督，DESS将支持对紧急风险的审查和评估，就潜在的高风险局势与区域局进行定期交流，并分享通过内部前瞻性评估¹³和机构间常设委员会早期预警、早期行动和准备（EWEAR）小组收集到的信息¹⁴。

主要信息

对于难民署派驻人员非常有限或根本没有派驻人员的国家，应由多国办事处或区域局（如果该国不属于任何多国办事处）支持和/或开展积极主动的风险分析和任何后续准备活动，包括应急规划。

¹³ 前瞻性评估是对信息进行系统的检查和分析，以确定趋势并发现新发紧急情况或紧急情况升级的早期预警信号。DESS根据现有的公开和内部信息，在与区域局协商后，开展全球前瞻性评估，并定期编写报告。根据请求，DESS还支持为具体局势起草专题报告。

¹⁴ DESS代表难民署参加机构间常设委员会早期预警、早期行动和准备（EWEAR）分析小组的工作，该小组定期举行全球前瞻性评估电话会议，并编写早期预警报告。此类报告强调了今后六个月最严重的新出现或升级的风险，并预计人道主义需求将大幅增加，可能需要采取更多的机构间准备行动。此类报告可在[DESS应急准备和响应门户网站](#)上查阅。

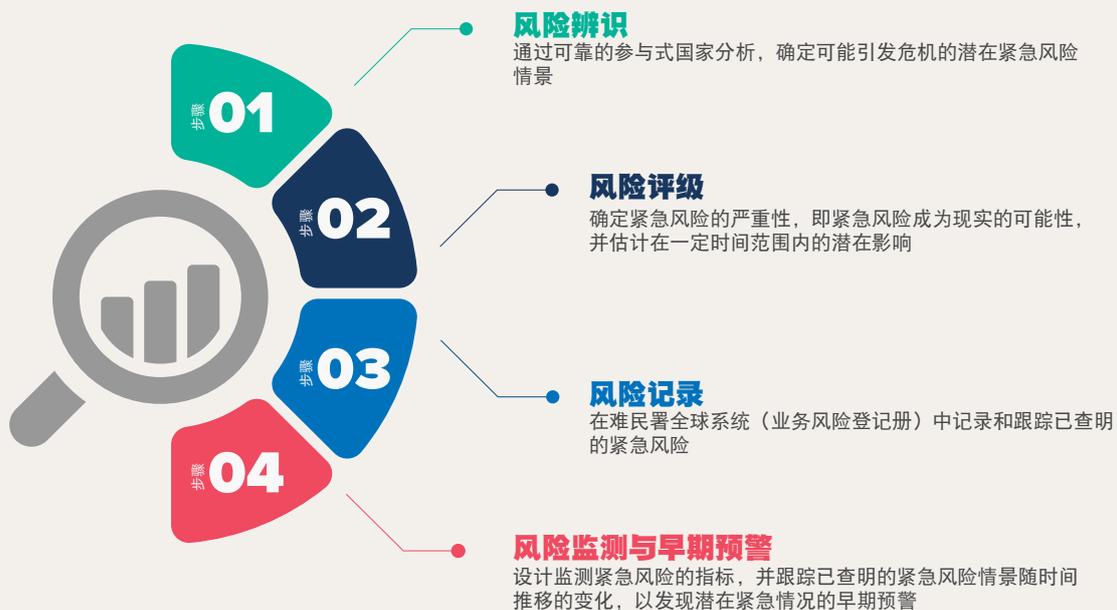
8.1.1 紧急风险分析： 四步过程和结果

紧急风险分析是一个全面的过程，对紧急风险进行识别、评级并记录在业务风险登记册中，然后对紧急风险进行监测——应急计划就是在此基础上制定的。

根据企业风险管理政策和应急政策，所有国家行动部门必须每年至少对新的紧急情况和/或升级的紧急情况进行一次紧急风险分析，作为年度风险审查的一部分。

这项工作应通过研讨会进行，并有一个多职能小组参与进来。参与规划和决策的高级管理人员以及所有关键的国际和国内人员都应参加，如果行动涉及多个办事处，风险审查应包括所有地点的人员。

紧急风险分析步骤



第1步：风险辨识

紧急风险辨识是发现、识别和描述紧急风险的过程。它包括三个步骤：建立背景、识别危害和制定紧急风险情景。

数据和信息既可从难民署内部获得（形势分析、业务风险登记册），也可从机构间机制和其他行为体处获得（联合国共同国家分析、减灾平台、联合国国家工作队和人道主义国家工作队等）。

为何？
识别紧急风险情景。
何人？
难民署，酌情与政府、主要合作伙伴、该国受关注人员和收容社区一起进行。在内部，由一个多职能小组进行风险识别和评级。
何时？
至少每年一次，作为年度风险审查的一部分；对于被认为更不稳定、更容易快速变化的局势，则提高频率。
何处？
在国家一级，由外地办事处、国家办事处、区域局和总部提供协调后的意见建议。
如何？
让能够贡献专业技能和知识的合作伙伴参与进来。记录可能发生的情景。组织或促成一次研讨会，以分享调查结果、验证情景并共同确定风险等级。使用风险等级来决定应该优先防范哪种情景。

1) 建立背景：紧急风险辨识首先要确立国家的行动背景。这包括区域背景，以及评估难民是否有可能从邻国流入或流出到邻国。这一辨识过程应包括与邻国的行动部门进行协商。

2) 识别危害：确定了行动背景后，国家行动部门开始识别危害。危害识别是发现、列出和描述危害特征的过程。危害是指一种“……可能造成人员伤亡或其他健康影响、财产损失、社会和经济干扰或环境退化的过程、现象或人类活动”。危害可能是自然危害，也可能是人类活动和选择（如冲突和政治不稳定）诱发的危害，而且往往是多种因素共同作用的结果。危害的特征包括地点、强度或量级、频率和概率等。

以下列出的危害类别有助于从逻辑上构建风险识别结构；不同种类的危害并不相互排斥。所列的大多数危害类别都有可能引发被迫流离失所或人道主义需求大幅增加，难民署可能会因此启动应急行动。

3) 制定紧急风险情景：根据对已查明危害的分析，国家行动部门应制定两个或更多的紧急风险情景。紧急风险情景说明了在未来12个月内，已查明的危害如何可能导致流离失所或人道主义需求增加，以及导致其发生的触发因素。对这些触发条件进行监测，实质上就是该过程的早期预警部分。

风险辨识

建立背景

识别危害

制定紧急
风险情景

危害类别	危害描述
武装冲突	<p>诉诸武力的两方或多方之间的武装对抗。已确定了两种类型的武装冲突：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 国际武装冲突：一个或多个国家对另一个国家诉诸武力的局势。 • 非国际武装冲突：国家与非国家武装团体之间或非国家武装团体之间发生长期武装对抗的局势。要被定性为非国际武装冲突而不是内部动乱，敌对行动必须达到最低程度的激烈程度，卷入冲突的非国家武装团体必须拥有最低程度的组织和能力来维持协调一致的军事行动。
内部动荡和紧张局势	<p>一国境内不符合武装冲突标准和门槛的局势。其中可能包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 族群间暴力：缺乏常规军事能力、等级组织相对薄弱的不同种族或族群团体之间的战斗。 • 选举暴力：政治行为者为影响选举进程和/或结果而实施的暴力。这种暴力可能在选举周期内发生，由国家和非国家行为者实施。这方面的例子包括选举前、选举期间和/或选举后的暴力抗议、袭击投票站、恐吓选民、针对候选人和政党的暴力行为。 • 侵犯人权行为：侵犯人权行为是由其性质和严重程度决定的。侵犯人权行为涉及对生命权、自由权、安全权、免受酷刑权的侵犯，以及歧视行为（基于性、性别、种族、民族、宗教、政治观点、与某一社会或政治团体的实际或感知联系等）。 • 内乱：包括抗议/示威、罢工和骚乱，特别是当这些活动导致资产和财产被毁、暴力冲突或执法部门过度使用武力时。 • 政治不稳定：政治不稳定通常表现为政府频繁更迭（如政变、革命、政治暗杀和战争），以及政治行为体之间的关系长期紧张。这通常与法治薄弱和有罪不罚有关，导致国家侵犯人权和/或削弱国家预防或制止侵犯人权行为的能力。
经济恶化	<p>非典型和重大的经济恶化往往是由其他危害（如武装冲突和自然灾害导致的流离失所）引起的，并且会加剧其他危害（如内乱和政治不稳定），尽管它们不会直接引发境内流离失所。其中可能包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 价格大幅上涨：基本商品和服务的非典型（非季节性）消费价格大幅上涨（尤其是恶性通货膨胀）。 • 重大收入损失：工资或收入机会的非典型（非季节性）大幅下降。损失的可能是维持生计的收入，也可能是家庭生产创造的利润。
自然和环境危害	<p>自然危害可能导致灾难，造成新的流离失所和/或人道主义需求大幅增加，超出应对能力。其中可能包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 水文气象危害：洪水、飓风、干旱、热浪、雪崩。 • 地球物理危害：地震、火山爆发、海啸、山体滑坡。 • 生物危害：流行病、大流行病、虫害。 • 环境危害：这些危害可能源于环境退化或空气、水和土壤中的物理或化学污染。例如，土壤退化、森林砍伐、生物多样性丧失、盐碱化和海平面上升。
技术危害	<p>这些危害源自技术或工业条件、危害程序、基础设施故障或特定的人类活动。例如工业污染、核辐射、有毒废物、水坝溃决、交通事故、工厂爆炸、火灾和化学品泄漏。技术危害也可能因自然灾害事件的影响而直接产生。</p>
庇护条件突然严重恶化	<p>这种危害只适用于涉及难民移徙的紧急情况。它是指庇护条件突然严重恶化，预计将导致难民和寻求庇护者的大规模流动以及人道主义需求的增加。部分原因包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 过早终止难民地位 • 政策变化 • 政府更迭

情景应描述 1) 对未来事件的前瞻性假设，以及 2) 预计会产生的人道主义影响

进行前瞻性假设时应考虑的关键因素：

- 危害演变趋势：定量（如过去几个月暴力事件数量激增）和定性（如冲突中出现新的行为体、联盟改变、地域溢出效应）
- 可能的变化方向（如增加、减少或维持现状）
- 危害之间的因果关系：绘制因果关系图，以更好地了解危害之间的相互联系（例如，干旱导致更多的族群间争夺资源的暴力，政变导致制裁和经济恶化）
- 触发条件：即将发生的可能改变当前局势走向的重要事件、条件和/或进程（如宣布选举结果、和平谈判、重要政治任命等）
- 自然危害相关事件的季节性预测（例如，降雨量低于平均水平，高于平均水平的气旋季节）

预测人道主义影响时应考虑的关键因素：

- 最有可能受影响的人群类别和最易受影响的地区
- 可能受影响社区的风险暴露程度、脆弱性和复原力（如应对能力）
- 过去的流离失所模式和路线（例如，上次发生预期规模的暴力事件时，有多少人流离失所？流离失所者可能去哪里，通过哪个过境点？以前流离失所的人口构成如何？过去类似的流离失所现象是否是暂时的？新的流离失所者是否会被收容社区吸收而不需要人道主义援助？）

分析数据来源

要全面辨识紧急风险，就必须对二手数据进行广泛研究。可能有助于识别危害和构建场景的信息来源包括：

- 联合国共同国家分析（CCA）
- 易受自然危害引发的紧急情况影响的国家现有的减灾平台
- 关于冲突分析和早期预警的现有研究
- 国家当局编制的现有风险分析
- 关于原籍国和边境附近居民点的数据库
- 关于流离失所路线和趋势的历史信息
- 国家行动部门之间共享的信息，特别是有关难民涌入风险的信息
- 与已在庇护国的难民或寻求庇护者的面谈
- 来自媒体、学术界、研究人员和其他出版物的信息
- 与包括非政府组织和社区在内的国家或地方行为体进行的关键知情人访谈

第2步：风险评级

为何？
评估不同情景的可能性和影响，决定风险等级，以及决定在必要时使用哪种情景进行应急规划。
何人？
难民署，酌情与政府、主要合作伙伴、该国受关注人员和收容社区一起进行。在内部，由一个多职能小组进行风险识别和评级。
何时？
至少每年一次，作为年度风险审查的一部分；对于被认为更不稳定、更容易快速变化的局势，则提高频率。
何处？
在国家一级，由外地办事处、国家办事处、区域局和总部提供协调后的意见建议。
如何？
让能够贡献专业技能和知识的合作伙伴参与进来。记录可能发生的情景。组织或促成一次研讨会，以分享研究结果、验证情景并共同确定风险等级。使用风险等级来决定优先防备哪种情景。

为了了解各种危害产生可能引发紧急情况的结果的可能性，行动部门根据可能性和潜在影响对已识别的每个紧急情景评定等级。

- 可能性是一种情景在下一年发生的估计概率。
- 影响衡量的是现有的应急响应能力（难民署、政府、其他联合国机构、非政府组织和收容社区），以应对预测的情景和预计需要人道主义援助的新增人员。

行动部门根据影响和可能性，采用1到5的评分标准对每种情景进行评级。通过结合影响评级和可能性评级，计算出高、中或低的总体紧急风险等级。下面的风险评级矩阵显示了如何计算可能性、影响和总体风险水平（[参见附录4中的风险评级表示例](#)）。

紧急风险评级矩阵

可能性是采用0%到100%的连续刻度来测量的，其中50%不是一个中性条件，而是表示一个事

件发生的可能性大于不发生的可能性的门槛。因此，如果认为可能性超过50%，则认为该情景非常可能发生。

影响衡量的是现有的应急响应能力（难民署、政府、其他联合国机构、非政府组织和收容社区），以应对预测的情景和预计需要人道主义援助的新增人员，包括：

- 可能接收抵达者的地区的特点（地理、城市、农村、安全等方面）。
- 对收容社区的影响（他们收容抵达者的能力和意愿）。
- 可达性和后勤（道路、仓库、港口、机场）。
- 现有的接待和服务基础设施（医院、学校、为有特殊需要的人提供的服务、转介机制）。
- 地方和国家一级的应急能力（政府、非政府组织、联合国）。

风险评级		影响				
		现有的应急响应能力（难民署、政府、其他联合国机构、非政府组织和收容社区），以应对预测的情景和预计需要人道主义援助的新增人员。				
可能性		政府的应急响应能力足以满足需求。	该国的机构间应对能力足以满足政府无法满足的需求。	需要新的资源（高达当前行动的30%）来满足需求。可能不需要区域局的支持。	需要新的资源（占当前行动的31%至79%）来满足需求。需要区域局的支持。	需要新的资源（超过当前行动的80%）来满足需求。需要区域局和总部的支持。
该情景在未来12个月内发生的估计概率		1. 无关紧要	2. 轻微	3. 中度	4. 重大	5. 灾难性
得分	非紧迫性	1. 无关紧要	2. 轻微	3. 中度	4. 重大	5. 灾难性
50 - 100%	5. 非紧迫性	低	中等	高	高	高
31 - 50%	4. 非紧迫性	低	中等	中等	高	高
16 - 30%	3. 中等	低	低	中等	中等*	高
6 - 15%	2. 低	低	低	低	中等*	中等*
0 - 5%	1. 非紧迫性	低	低	低	低	中等*

*观察中：目前为中等紧急风险，但有可能变为高风险。不考虑可能性，影响得分为4（重大）和5（灾难性）。

具有潜在高影响的紧急风险即使可能性很低，也往往会引起人们的高度关注，但频繁出现的低影响风险也可能产生巨大的累积后果或长期后果。这种紧急风险的例子包括洪灾，这种情况下，一次性事件的影响可能不是灾难性的，但长期重复发生的事件会耗尽现有的应对能力，并可能导致长期流离失所或长期的人道主义需求。对这两种风险都需要进行分析和监测。

紧急风险等级决定了监测每个已识别紧急风险情景的必要性和频率：紧急风险越高，国家行动部门和区域局需要监测的频率就越高。**当根据可能性和影响的组合将紧急情况风险定为高时，就必须制定应急计划。**[紧急风险分析工具](#)可以通过识别危害、制定情景和对风险分级这一过程来协助行动部门。

第3步：在业务风险登记册中记录风险

为何？
在难民署业务风险登记册中记录和跟踪紧急风险
何人？
行动部门中的风险联络人，经与应急联络人协调后，记录紧急风险。
何时？
至少每年一次，作为年度风险审查的一部分；对于被认为更不稳定、更容易快速变化的局势，则提高频率。
何处？
企业风险管理（ERM）业务风险登记册。
如何？
在企业风险管理业务风险登记册中记录紧急风险。

根据企业风险管理政策，被评估为高风险的紧急事件或局势必须始终列入业务风险登记册的风险子类别1.2（紧急情况）。

当不同事件发生时——或有可能导致一个国家行动部门中的多个紧急情况——相关行动部门应单独评估每个事件的风险。当事件的风险等级可能不同，或紧急情况的类型（如冲突、自然灾害或流行病）或人口概况（难民、境内流离失所者或混合局势）不同时，尤其应该如此。关于如何在业务风险登记册中界定紧急风险的范例，包括主动和被动处理的范例，可参阅[紧急情况风险管理工具](#)。

与海平面上升或荒漠化等可能影响未来流离失所的缓发事件有关的风险，应记录在风险子类别1.4（环境与气候变化）中。子类别1.4（环境与气候变化）关注具有长期影响的风险，预计这些风险不会在下一年引发宣布紧急状态。¹⁵

第4步：风险监测与早期预警

为何？
跟踪风险演变情况，以防需要采取额外行动。
何人？
难民署酌情在难民环境中建立并领导一个机构间小组；参加并促进应对境内流离失所者局势的IASC ERP方法下的机构间机制。
何时？
每周、每月或每季度一次，视具体情况和指标而定。
何处？
在实地和国家一级进行监测。与邻国、区域局和总部分享信息。
如何？
选择指标，确定频率和来源，确定门槛和行动。与合作伙伴网络举行定期磋商，跟踪各项指标。达到门槛时采取行动。

¹⁵ 有关风险类别的更多详细信息，请参阅[企业风险管理附加说明的风险类别及子类别](#)。

紧急风险监测是风险分析和准备工作的必要和关键组成部分。这就需要对已确定的紧急风险情景的估计可能性和影响如何随时间变化进行定期、有序的观察。目的是评估紧急风险是否达到需要采取进一步行动的程度。

每个国家的行动部门都需要定期监测紧急风险，最好是与主要合作伙伴一起监测。对于难民紧急风险，风险监测也是接收国的责任，接收国将与一个或多个原籍国以及相关区域局联络。附件2详细介绍了难民署对机构间风险监测的贡献。

紧急风险监测流程

选择早期预警指标¹⁶：与合作伙伴协调确定早期预警指标。指标的选择因所监测的危害类型和可靠来源的可用性而有所不同。指标必须与危害的发生有直接的因果关系（例如，原籍国可观察到的事件，可能会引发跨境人口迁移），这样的指标才会有效。

确定监测的频率和来源：确定每项指标的监测频率和监测人员，以及将使用哪些信息来源。支持指标的信息来源必须值得信赖，并且有可能在未来仍然可用。

¹⁶ 在选择和监测指标时采用了不同的方法，从有助于预测分析的基于数据的模型到定性分析等等。在冲突情景中，指标往往是定量和定性指标的结合，与冲突的驱动因素相关联。将在人道主义行为体之间商定指标和相应的阈值/触发条件。

设定触发早期预警和行动的阈值：当指标达到某个值（或水平）时，就会触发早期预警或特定行动。触发条件可以是定量的（如每月暴力事件增加 200%），也可以是定性的（如关于部队调动的新报告）。

主要信息

选择发出早期预警信号的指标和触发条件，是紧急风险监测的核心。

达到阈值时采取行动：达到阈值将触发一项或多项行动。行动可以是一般性的，如“当风险等级变高时启动应急计划”，也可以是更具体的，如“向边境派出评估团”或“在预计会有大量人员涌入时预先储备核心救济物品”。

附件4提供了风险监测表的示例。

风险监测的频率以及阈值和触发条件的确定在很大程度上取决于风险的类型。传统上，紧急风险通过一种通用的分类方法进行归类：

1) 根据规律性和可预测性：

季节性危害有规律或周期性地发生，通常是可预测的（例如洪水、飓风、干旱）。鉴于这些危害的发生时间和预期的影响程度，由一系列专门实体或国家机构对其进行监测。

紧急风险监测流程

选择早期预警指标

确定监测频率
和监测来源

建立触发早期
预警的阈值

采取行动

防范季节性危害的准备工作需要确保在季节性/预定的危害发生之前更新应急计划并实施准备行动。

不断演变的危害会随时间发生变化，需要定期监测（例如武装冲突、经济恶化、传染病事件）。在局势极不稳定的情况下，可能需要在年内重新进行风险评估，有时还需要频繁地重新评估。

在易发生冲突的国家，特别是在有全系统人道主义应对措施的国家，可以建立专门负责风险监测和早期预警的群组间协调论坛和分组，并向人道主义国家工作队传达相关信息。这一点在旷日持久的危机中也很重要，因为在这种危机中，风险可能会在该国的某个特定地区升级，从而引发国家和国家以下各级的准备工作。

静态危害在一段时间内保持风险水平不变，可能会产生非常高的影响，但通常不会呈现可预测的趋势，因此无法进行定期监测和周期性防备（例如地震、火山爆发、海啸）。

在易发生此类危害的国家，备灾工作通常被纳入国家减灾战略。

2) 根据危机爆发的速度：

突发事件

突然发生，几乎没有预警，可通过破坏基础设施和物质资源对人类造成严重影响（如地震、洪水、飓风、泥石流、火山爆发、野火）。

缓发事件

随着时间的推移而发生，并慢慢侵蚀人们应对灾害影响的能力。缓发事件通常包括干旱、环境退化、荒漠化和森林砍伐。可以在一段时间内监测风险水平，并以相对较高的置信度进行预测。早期预警将为人道主义行为体提供相对充裕的准备时间，以组织超越传统准备和被动反应措施的应

对行动，促使其尽早采取有预见性的行动并支持复原力，包括通过直接部署资金和资源以及创建专门的金融机制。

8.2 应急规划

根据应急政策，国家行动部门在面临**新发**紧急情况或紧急情况**升级**的**高风险**时，必须与政府对口部门和其他合作伙伴合作，制定**基于情景的应急计划**¹⁷。基于情景的应急计划规定了在**初始**应急响应期间（头三个月），如果发生特定风险情景，并且一旦满足预先确定的触发条件，需要采取哪些行动、由谁采取行动、在哪里采取行动以及使用哪些**即时可用的资源**。应急计划应反映难民署的**行动和协调**责任及目标，并产生以下结果：

- 明确、实用、基于情景的应对战略，反映难民署、政府和其他合作伙伴之间的协议；
- 应对高风险情景（参见第6.1.2章第2步风险评级）前三个月所需资源概览，以及由谁/如何提供这些资源；
- 了解何时以及如何启动应急计划（基于商定的触发条件和风险监测）；
- 通过实施准备行动提高准备水平；
- 及时反应，保护受关注人员。

主要信息

当新发紧急情况或紧急情况升级的风险被评为中等时，强烈建议国家行动部门着手制定应急计划。当紧急情况发生时，花在应急计划上的时间应有助于进行及时、有效的干预。

附件5为标准应急计划模板。

情景中设想的受影响人口（难民、境内流离失所者、混合局势/混合移徙）将决定难民署在应急规划活动中的作用，如下表所示。

¹⁷ 在不同的行动和背景下，政府和合作伙伴的参与程度可能有所不同。

难民局势下的应急规划	境内流离失所局势下的应急规划	混合局势/混合移徙中的应急规划
<p>难民署领导机构间应急规划工作</p> <p>在难民局势中，应急规划工作应由难民署和政府协调，并有包括当地行为体在内的所有合作伙伴参与。应通过一个专门的机构间多职能小组进行协调，该小组由难民署代表或代表指定的联络人领导。</p> <p>在政府制定自己的应急计划并为应对难民紧急情况做准备的情况下，难民署应领导机构间应急规划进程，确保应急计划中的活动与政府的活动相辅相成。难民署还应确保有一个针对具体机构的应急计划。</p> <p>如果已经为其他风险（如境内流离失所）制定了机构间应急计划，难民应急计划应构成一份与机构间计划相一致和相关的单独文件。</p>	<p>难民署行动部门需要参与境内流离失所者局势的两个应急规划进程</p> <p>1.机构间应急规划： 难民署为联合国国家工作队/人道主义国家工作队的机构间应急规划进程做出贡献，并根据IASC ERP方法履行其群组领导职责。当机构间进程确定风险为高，但难民署评估风险为中等时，难民署仍将发挥其作为群组牵头机构的作用，参与机构间应急规划进程。¹⁸</p> <p>2.难民署具体机构的应急规划： 难民署代表负责制定具体机构的应急计划。应急计划应由一个多职能小组起草，由难民署代表或代表指定的联络人领导。</p> <p>难民署将根据机构间规划的目标和内容制定具体机构的应急计划，反映具体机构的业务目标和活动，包括风险情景及其触发条件/指标，以及相关的IASC ERP目标（以及人道主义应急计划目标，如果有人道主义应急计划的话）。</p> <p>在没有制定或通过机构间应急计划的情况下，难民署将在情况允许时，与政府对口部门和其他机构一起，积极主动地进行具体机构的应急规划。</p>	<p>境内流离失所者和难民混合局势：</p> <p>难民署在混合局势下的应急规划活动取决于所计划的应对措施以及境内流离失所者和难民所在的地理位置。</p> <p>在大多数情况下，难民署：1) 领导机构间难民应急规划；2) 协助机构间境内流离失所者应急规划；3) 为境内流离失所者制定具体机构的应急计划。</p> <p>在某些情况下，除了协助机构间境内流离失所者应急规划之外，难民署的行动部门还可以选择为这两种人群制定具体机构的应急计划。</p> <p>涉及难民和移民的混合移徙：</p> <p>在涉及难民和移民的混合移徙中，难民署负责领导机构间难民应急规划。</p> <p>在认识到难民和移民在常用路线上面临许多共同的保护风险、威胁和需求后，2022年难民署-国际移民组织合作框架呼吁难民署和国际移民组织加强互动协作。鉴于上述情况，国家行动部门应与国际移民组织讨论可能出现的情景和应对计划，以确保与相关利益攸关方进行协调一致的分析 and 规划。</p>

¹⁸ 在IASC ERP方法中，制定应急计划的决定通常是在联合国国家工作队/人道主义国家工作队商定的。这是一项涉及各部门/群组以及主要行动机构的参与性工作——起草应急计划各部分的责任和期限分配给了这些机构。

针对气候相关灾害和其他自然灾害引发的紧急情况 的应急规划

与其他人道主义行为体相比，难民署参与自然灾害引发的危机的程度取决于其人员派驻、增值业务能力和/或专门知识。

难民署作为联合国国家工作队/人道主义国家工作队的成员，应为联合国国家工作队/人道主义国家工作队准备和应对自然灾害带来的紧急情况做出贡献。

如果预计自然灾害引起的紧急情况将严重影响难民署关注的人员，或造成新的被迫流离失所现象，难民署应制定上文第6.2.1节所述的应急计划。

由于缺乏派驻人员、增值业务能力和/或专门知识，行动部门和区域局可能决定不开展具体机构的准备工作，包括应急规划。此类决定的书面理由可记录在企业风险管理（ERM）中。应不断对此类决定进行审查。

莫桑比克范例： 准备工作和应急规划

难民署保持着5500件核心救济物品的应急库存，可向约30000人提供救济。这样，在发生飓风等灾害时，当地就能迅速应对。

难民署已将难民、寻求庇护者和境内流离失所者纳入政府应急规划，确保这些群体在官方数据和随后的国家应对措施中得到体现。

难民署及其合作伙伴支持莫桑比克国家灾害管理研究所执行一项为期三年的行动计划，重点是动员和促进政府机构和主要利益攸关方之间合作，采取减少和缓解灾害风险的措施，应对紧急情况和灾害，并确保保护全国各地的流离失所者，从而将《流离失所者管理政策和战略》付诸实施。

附件6为应急规划的标准作业程序。

8.2.1. 实施准备行动

作为应急规划的一部分，国家行动部门确定需要实施的关键准备行动，以便能够按计划采取应急行动。这些是当某一情景被评估为高风险时，国家行动部门为提高准备水平而采取的行动。这些行动可包括但不限于：制定框架协议，预先储备核心救济物品，通过征集意向书¹⁹预先选择潜在的合作伙伴，评估并在必要时加强合作伙伴的能力。²⁰准备工作的专题领域反映了(a) 难民署在难民局势下的授权作用，(b) 难民署在境内流离失所局势下的群组领导责任，以及难民署在境内流离失所者局势下的行动参与。国家行动部门所选择的准备行动应是在确定的时间内，利用现有水平的资源可以实现的。

附件7提供了一份按职能领域分列的准备行动清单，其目标如下：

- 作为备忘录，根据背景和局势概述可能需要采取的准备行动。
- 为难民署国家行动部门提供一个工具，协助其思考，决定一项具体行动是否与其背景相关，并考虑可能需要采取的其他行动。
- 协助国家行动部门查明其准备工作中可能存在的差距。
- 国家行动部门应确保将相关准备行动作为应急计划的一部分，并为每项活动分配联络人、时间框架和预算。

8.2.2 国家一级的应急规划

国家一级的应急规划由难民署代表与区域局协商后启动。

¹⁹ 见：[UNHCR/AI/2021/11 《为伙伴关系协定选择和保留伙伴的程序》](#)。

²⁰ 见：[UNHCR/AI/2021/06 《关于执行伙伴PSEA能力评估的行政指示》](#)和[UNHCR/AI/2018/1 《关于合作伙伴根据伙伴关系协定进行采购的行政指示》](#)（附《执行伙伴关系管理指导说明》第4号，第1版）

行动部门应尽快确定应急计划。应急计划将由区域局审查，随后由DESS和总部其他各司提供补充反馈。当满足商定的触发条件时，代表将与区域局协商后启动应急计划。国家行动部门还应确保在COMPASS中记录最新的应急计划。这将有助于行动部门审查过程和内容。因为及时进行应急规划，关系着能否迅速有效地进行应对和筹款（包括紧急呼吁、人道主义应对计划/难民应对计划等）。

8.2.3 区域一级的应急规划

当一国发生的危机可能导致难民外流到不止一个接收国时，难民署可能会进行区域应急规划。并非每一次难民紧急情况都需要进行区域应急规划。

区域一级的应急规划可以在国家一级的应急规划已经开始之后再启动，例如在紧急情景逐渐扩大，可能涉及更多难民接收国的情况下。在这种情况下，区域规划将借鉴并加强各自国家行动部门可能已经制定的现有应急计划。

对于可能产生区域影响的局势，可直接在区域一级启动区域一级的应急规划，以集中注意力并为国家一级的规划者提供指导。**区域应急计划是由区域局在与DESS协商后或在DESS支持下启动的。**在区域一级协调以下关键的准备工作也是有益的：

- 确保就区域一级的协调机制达成一致意见。
- 信息共享，增加对难民外流风险的了解。
- 协调关键信息，包括宣传保护的信息。
- 确定本区域风险的轻重缓急。
- 对紧急物流需求做出高效的国际响应。

应急规划

国家一级

步骤

01

代表提名一名应急规划联络人，并选出一个多职能小组

步骤

02

内部规划过程，与政府磋商并邀请合作伙伴

a) 难民

发起由难民署（和政府）牵头的机构间研讨会，以构建规划情景，确定协调结构、应对战略、预算和准备行动。

步骤

03

为机构间应急计划做出贡献（根据机构间常设委员会机构资源规划方法）。此外，根据机构间规划的目标和内容，制定特定机构的应急计划。

b) 境内流离失所者

步骤

04

制定应急计划

开始实施准备行动

步骤

05

由区域局审查，随后由DESS和总部各司提供额外反馈意见

步骤

06

定期监测触发指标

步骤

07

一旦满足触发条件，即启动应急计划

应急规划

区域一级

步骤 01

区域局启动规划流程，包括提名区域应急规划联络人

步骤 02

区域局领导各国之间的磋商，就情景、数字、预算和规划的应对措施达成一致

步骤 03

每个国家制定自己的应急计划，区域局与合作伙伴协商后制定区域应急计划

开始实施准备行动

步骤 04

DESS和总部各司的额外反馈意见

步骤 05

定期监测触发指标

步骤 06

一旦满足触发条件，即启动应急计划

应急规划

涉及多个区域局

步骤 01

区域局启动规划流程，包括提名区域应急规划联络人

步骤 02

当局势影响到多个区域时，DESS促进区域局之间的协调和磋商

步骤 03

各区域局就情景、数字和规划的应对措施达成一致，并与相关行动部门进行后续联系，最终制定应急计划。

开始实施准备行动

步骤 04

DESS和总部各司的额外反馈意见

步骤 05

定期监测触发指标

步骤 06

一旦满足触发条件，即启动应急计划

[标准应急规划](#)模板（[附件6](#)）可根据区域具体情况进行调整。区域局还应确保在COMPASS中记录最新的应急计划。

9.宣布1级紧急状态： 积极准备和初步应对

行动部门可能需要宣布紧急状态，以便为高风险局势积极做好准备或实施初步应对措施。为此，专门设立了1级紧急状态。更具体地说，1级紧急状态要求在国家行动部门的现有能力不足时，国家行动部门因人道主义紧急情况的高风险而加强准备行动，和/或开始初步应对。

紧急状态级别的定义

1级紧急状态：积极准备和初步应对。当国家行动部门因人道主义紧急情况的高风险而必须加强准备并采取预期或早期行动，和/或开始初步应对，而国家行动部门的现有能力不足时，难民署将宣布1级紧急状态。

2级紧急状态：加大区域局的支持力度。在迅速变化的人道主义局势中，当某项国家行动面临资源、人员配置或专业知识的巨大缺口，并且相关区域局的额外支持和资源对于该行动能够作出响应并承担适当和有效的协调和业务作用至关重要时，难民署将宣布2级紧急状态。

3级紧急状态：全难民署采取应对措施。如果局势特别严重，危机的规模、速度、复杂性和后果大大超出相关国家行动部门和相关区域局的现有应对能力，因而需要整个难民署共同应对，以防止出现无法有效和大规模实施的风险时，难民署将宣布3级紧急状态。

9.1.请求宣布紧急状态

国家行动部门应通过区域局向DESS提供宣布紧急状态的书面理由和所需级别（如通过正式的电子邮件），其中包括：

- 简短描述（即将发生的）危机的性质及其对受关注人员的实际影响或预期影响，包括流离失所的预计规模；
- 计划采取的行动摘要；
- 关于行动部门在资源、准备和应对能力方面已查明差距的信息，以及在宣布紧急状态时打算提出的暂定要求的概要；以及
- 确认业务风险登记册已更新子类别1.2“紧急情况”，以反映新发紧急情况或紧急情况升级的高风险。

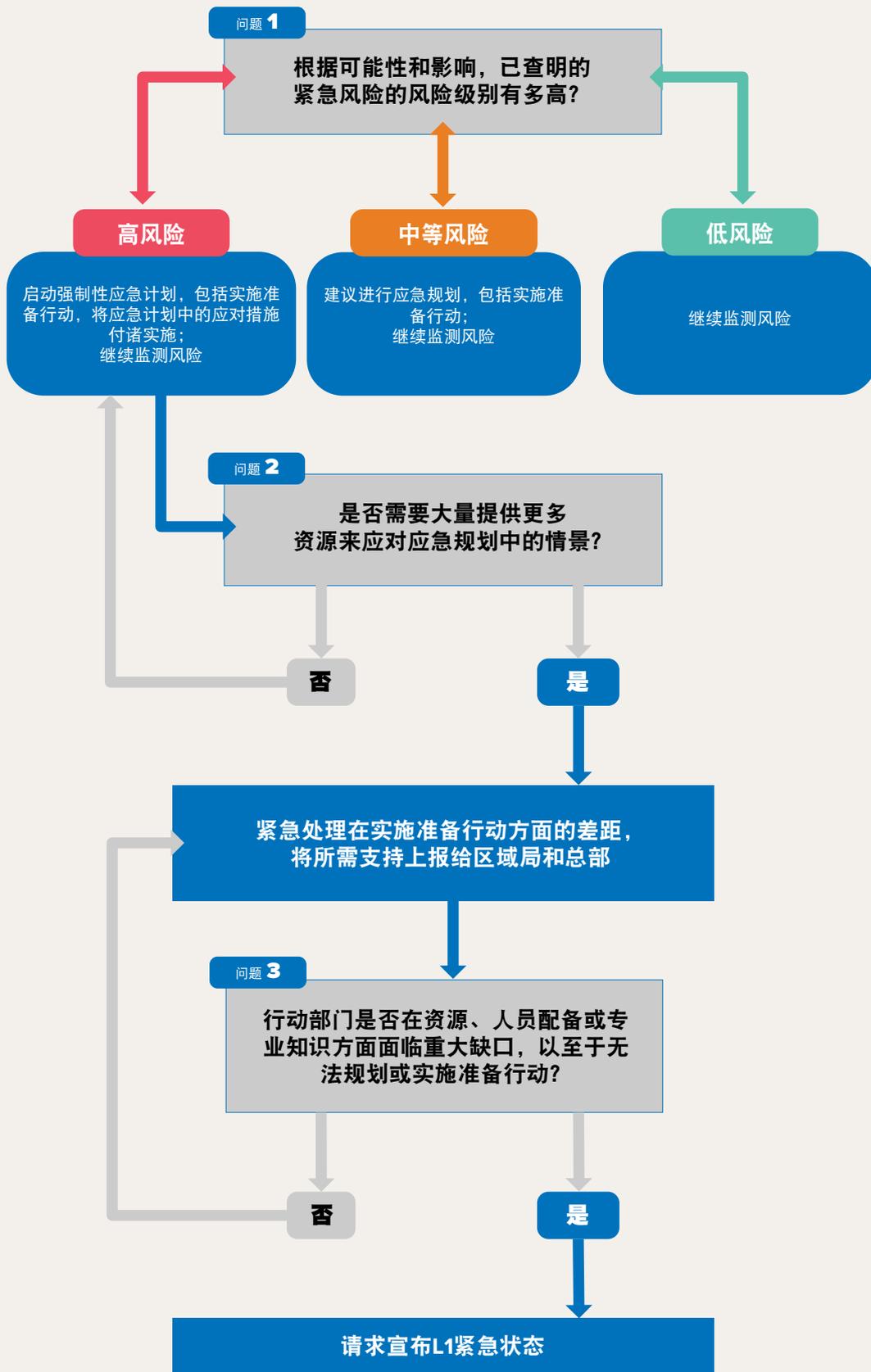
主要信息

一旦难民署宣布处于紧急状态，应向有关国家行动部门提供区域和中央应急资源（人力、财力和物力）。

还建议国家行动部门附上有关局势的任何额外支持信息或文件（如应对计划和/或应急计划），以减少后续的补充信息要求。

一旦请求获得批准，助理高级专员（AHC-O）通过向高级管理委员会和各自的代表发文，宣布1级紧急状态。在宣布紧急状态之后，区域局、DESS和其他司采取措施支持有关的国家行动部门。1级紧急状态在六个月后自动终止，没有延期的可能。宣布紧急状态后，如果人道主义局势突然恶化，高级专员可以提高紧急状态的级别（如从1级提高到2级或3级）。难民署宣布紧急状态的标准作业程序可在[应急准备和响应门户网站](#)上查阅。

应急准备工作流程



10. 应急准备和响应门户网站

DESS与总部各司和实体、区域局和国家行动部门协调，维护[应急准备和响应门户网站](#)。该门户网站是集资源和指导、紧急风险管理、早期预警、准备和应急规划于一处的内部资料库，还概述了已宣布的紧急状态、面临紧急情况高风险的行动部门以及“观察中”的行动部门。²¹该门户网站还为如何积极主动地采取措施（包括筹款在内）提供指导。

根据国家行动部门进行的风险分析，并在必要时与区域局和DESS协商，在清单上增加或删除

被确定为面临紧急情况高风险的行动部门。相关网页提供了基于国家的触发事件分析、对影响及其可能性的展望，以及准备程度和差距。

新发紧急情况或紧急情况升级的高风险被系统地从业务风险登记册中提取出来，并纳入应急准备和响应门户网站，该门户网站由DESS与区域局密切协调维护。

21 目前为中等紧急风险，但有可能变为高风险。

11. 附件

附件1概述了应急联络人在紧急风险分析和应急规划方面的建议角色和职责。

附件2概述了与风险分析有关的外部进程和论坛，并概述了难民署对这些进程的贡献。

附件3概述了难民署在境内流离失所局势下的风险分析和应急规划中的作用和行动。

附件4提供了风险评级和风险监测工作示例。

附件5为标准应急规划模板。

附件6为应急规划的标准作业程序（SOP）。

附件7提供了支持实施应急计划的准备行动。

12. 缩略词表

CCA	共同国家分析
CCCM	营地协调和营地管理
CRI	核心救济物品
DESS	应急、安全和供应司
DRR	减少灾害风险
ERM	企业风险管理
ERP	应急准备
EWEAR	早期预警、早期行动和准备
GBV	性别暴力
GCR	难民问题全球契约
HCT	人道主义国家工作队
HRP	人道主义应急计划
HQ	总部
IASC	机构间常设委员会
IDP	境内流离失所者
IOM	国际移民组织
NGO	非政府组织
OCHA	人道主义事务协调厅
PSEA	防止性剥削和性虐待
RC/HC	驻地协调员/人道主义协调员
RCM	难民协调模式
UN	联合国
UNCT/HCT	联合国国家工作队/人道主义国家工作队
UNHCR	联合国难民事务高级专员公署



难民署应急、安全和供应司

应急准备、部署和伙伴关系科
HQEPR@UNHCR.ORG

封面照片 © UNHCR/Oxygen Film Studio (AFG)
阿富汗。难民署为帕克蒂卡的家庭提供抗震房屋