

难民署应急准备和应对政策

04 五月 2023

Points clés

- 应急准备和应对政策是规范难民署参与处理紧急情况的主要文件。遵守本政策是一项强制性要求。
- 当面临人道主义危机，而政府和/或难民署缺乏实地应对能力时，难民署就会宣布内部紧急状态。
- 主动准备是在紧急情况下及时、有效地做出反应的关键。
- 为了加快提供拯救生命的援助，宣布内部紧急状态后，供应、合作伙伴协议和人力资源等领域的相关程序也会随之简化。

1. Aperçu

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。难民署的应急准备和应对政策规定了难民署应急准备（如风险管理和应急规划）和应对（包括宣布紧急状态的时间和方式、协调安排和支持机制）的内部机制。

2. Pertinence pour les opérations d'urgence

本政策确立了难民署如何准备和应对紧急情况的框架。它适用于在外地和总部参与领导、管理、交付、监督和/或支持应急准备和应对任何方面的所有难民署工作人员和附属工作人员。遵守本政策是一项强制性要求。

3. Conseils principaux

当满足两个标准时，难民署即宣布进入紧急状态。首先，人道主义危机或灾难已经造成或有可能造成新的被迫流离失所、生命损失或其他严重伤害，或严重影响流离失所者和无国籍者的权利或福祉，必须立即采取行动。其次，由于政府和难民署目前的能力不足以做出可预测的有效应对，必须采取非常措施应对人道主义危机。紧急状态级别的宣布基于国家行动部门对局势及其现有防备和应对能力的分析。

关键原则：人道、公正、独立和中立的[人道主义原则](#)是难民署应急准备和应对工作的核心。除这些原则外，还有一系列补充原则，包括保护的中心地位、国家责任和人道主义互补性、在“不伤害”和“无遗憾”的基础上采取行动、防止性剥削和性虐待以及性骚扰、注意义务、多样化伙伴关系、解决方案和与发展的联系以及环境可持续性。

应急准备：主动准备和及早参与是及时、有效地进行应对的基础。

主动准备的关键在于强有力的风险管理。所有国家行动部门都应根据[难民署的企业风险管理政策](#)（仅限难民署工作人员查阅），每年至少在年度风险审查中对新的或升级的紧急情况进行一次风险分析。然后，国家行动部门根据其可能性和潜在影响，为每一种已识别的紧急情况情景确定高、中或低风险等级。已识别的紧急风险应记录在业务风险登记册中，并持续监控。

如果发生紧急情况的风险很高，国家行动部门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。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。应急计划应阐明应对战略，包括所需预算、人力、协调机构和启动门槛。作为应急规划流程的一部分，国家行动部门还应确定需要实施的关键准备措施，以便能够按计划采取应急行动。这些措施和行动可包括制定框架协议，确定潜在的金融服务提供商，通过征集意向书预选潜在的合作伙伴，以及评估潜在合作伙伴的能力。应急、安全和供应司DESS不断更新建议的准备行动清单，该清单可在[应急、安全和供应司应急准备和应对门户网站](#)上查阅（仅限难民署工作人员访问）。

除了难民署自身的应急准备之外，行动部门也可促进机构间准备工作。在难民局势中，难民署的国家行动部门牵头进行机构间应急规划。在所有其他被迫流离失所局势下（包括冲突和自然灾害造成的境内流离失所），以及混合局势下，行动部门应积极参与[驻地协调员/人道主义协调员领导的进程](#)，并领导相关部门/群组的准备工作。

关于应急准备的更多信息，包括风险分析、应急规划和机构间进程，请参阅[“难民署应急准备指南”\(UNHCR/OG/2023/02\)](#)（仅限难民署工作人员查阅）。

自然灾害和气候变化：流离失所的驱动因素和影响正变得越来越错综复杂，特别是在气候变化的背景下。本政策加强了难民署参与应对自然灾害和气候变化引发的紧急情况的可预测性和有效性。对于这种情况，本政策特别强调在准备阶段进行战略思考和决策的重要性。应根据难民署在该国的人员派驻和业务能力，以及与其他人道主义行为体相比的专门知识，来决定难民署在应对自然灾害引起的危机中的参与程度。

宣布紧急状态：难民署可根据人道主义危机的严重性、复杂性和后果以及相比之下有关行动部门和区域局的现有能力，宣布紧急状态的三种级别之一。所有紧急状态宣布在6个月后自动失效。1级紧急状态没有延期的可能。但是，在特殊情况下，2级和3级紧急状态可以再延长3个月，最多不超过9个月。详情见[难民署紧急状态级别对照表](#)。

如果一国发生多个人道主义危机，且这些危机在地理上或背景上互不相同，则难民署可在任何时候宣布该国进入一个以上的紧急状态。例如，在同一个国家的不同地区，可能有难民涌入和境内流离失所的情况，这两种情况都需要宣布紧急状态。同样，一场人道主义危机可能需要在多个国家宣布紧急状态，特别是在预计会发生跨境流离失所的情况下。

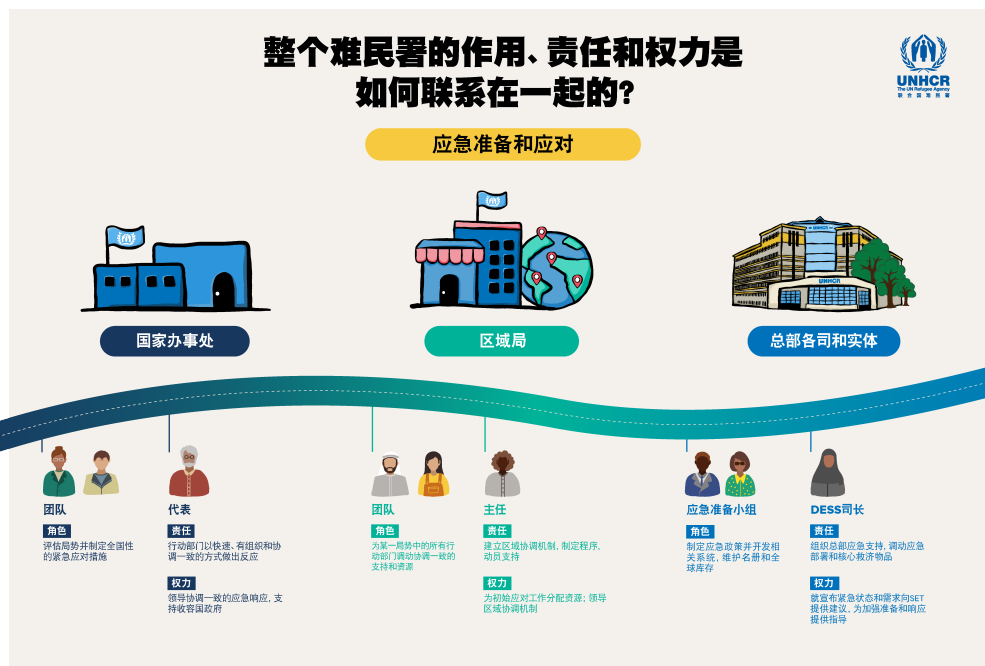
难民署的紧急状态宣布有别于[机构间常设委员会的人道主义全系统扩大启动](#)。在宣布“扩大行动”后，难民署必须履行其作为机构间常设委员会成员的承诺，并扩大自己的协调和应对行动规模。其中可能包括宣布或延长难民署的内部紧急状态，如果认为这样做是适当并符合难民署自身的政策的话。

协调：本政策分别根据[《全球难民契约》](#)和[难民协调模式](#)、[难民署参与境内流离失所局势的政策](#)以及群组系统，阐明了国家一级的难民和境内流离失所者紧急情况协调机制。它还阐明了混合局势下的国家一级协调安排。

简化的程序：本政策在供应、合作协议、获取资金和人力资源（包括部署和人员配备）等领域引入了简化程序。在宣布紧急状态的整个期间，这些应急程序适用于所有紧急状态级别，以加快提供拯救生命的保护和援助。一旦宣布进入紧急状态，无论紧急状态级别为何，国家行动部门还可从紧急储备预算中申请额外的资金。区域局主任有权为每个国家拨款最多500万美元。对于每个国家不超过1000万美元的申请，由主管行动的助理高级专员负责审批。每个国家每个紧急状态宣布的最高拨款额为1000万美元。在宣布紧急状态的整个期间，拨款都是累计的，包括任何延期和级别变更。

其他辅助工具：对于2级和3级紧急状态，由区域局和总部提供其他辅助。一旦宣布进入2级或3级紧急状态，高级工作组（SLWG）将在两周内召开会议，确保必要的组织能力到位，以支持进行及时、有效的响应。在四周内，将开展联合高级别任务（SLM）对于3级紧急状态，在宣布进入紧急状态三个月后进行实时审查。

作用和责任：本政策规定了国家、区域和全球各级在紧急情况下的作用和责任。本政策授权并要求国家行动部门在区域局和总部各司及实体的支持下，在应急准备和应对方面发挥主导作用。



Phase post-urgency

紧急状态宣布的失效并不一定意味着危机已经结束。相反，这意味着准备行动已经到位，或者行动应对措施已经扩大规模并相当稳定，以至于不再需要额外的资源和特别程序。重要的是，一旦紧急状态宣布到期，要确保平稳过渡到正常的响应行动。因此，从紧急情况一开始，国家行动部门应着手进行后紧急情况时期的规划。

在紧急状态宣布结束时，为了确保协调和/或应对措施连续性，国家行动部门、区域局和DESS应与总部主要各司合作，特别审查以下方面：相关的保护和行动战略、框架和领导安排；行动足迹、结构和安全。其中包括根据分配的财政资源和预计的供资水平，认真审查各办事处和人员配置安排。

Annexes

[Comparative Table of UNHCR Emergency Levels](#)

[\(Chinese\) UNHCR/HCP/2023/01 Policy on Emergency Preparedness and Response](#)

4. Apprentissage et pratiques de terrain

[应急准备和应对政策中的主要简化措施和新内容概述](#)

[应急管理常见问题](#)

[难民署应急管理课程（仅限难民署工作人员参加）](#)

5. Liens

[难民协调模式\(RCM\)](#)

6. Contacts principaux

如需有关本政策或更广泛的应急准备和应对工作的指导和建议，请联系HQEMHAND@unhcr.org