

难民连网

10 六月 2024

關鍵點

- 难民署可通过与国家当局、私营部门、发展行动者和民间社会等合作伙伴一道推动难民连网，改善被迫流离失所者的福祉和难民署自身的应对措施
- 应了解管制难民使用SIM卡的法律法规，并倡导消除包容障碍
- 在紧急情况早期即须联络移动网络运营商和其他互联网服务提供商。告知收容地点和收容的难民人数，以方便其评估增加基础设施的商业可行性
- 定向投资于连网设施建设（例如在社区中心和学校）——考虑初始基础设施融资和整合支出如何随着时间的推移降低总体成本，增强可持续性
- 制定决策和行动时，应考虑当前及预计的连网情况，同时留意社区，特别是妇女和女童、残疾人、老年人等边缘化群体已表明者优先事项、需求、能力和观点
- 从以往的紧急情况和行动中吸取经验教训。有一些强大的支持平台可供利用，如“多方利益攸关方难民连网”全球倡议

1. 概述

“连网不是奢侈品，而是难民的救命索。”

☐[菲利普·格兰迪，联合国难民事务高级专员，2017年](#)☐

在危机中，能够与原籍国和目的地的亲友联系，能够获取信息和数字服务，对于不同年龄、性别和人口结构的难民和寻求庇护者来说都变得越来越重要。这对境内流离失所者或无国籍者也同样重要。在许多紧急情况下，难民人口并不在当地的中心城市，而是在缺乏基础设施（包括移动网络和连网）

的农村地区。除了缺乏设备、负担得起的互联网服务以及利用连网所需的数字素养等其他相关挑战之外，这种基础设施的不足也是一道障碍。

然而，随着越来越多的行动者——包括政府、私营部门、国际组织、非政府组织和社区组织（包括难民领导的组织）——投资于确保普遍、有意义的连网，解决连网挑战的途径是存在的。因此，在难民署内外先前努力的基础上，可以在紧急情况下采取一些措施来推动难民连网，即使在很困难的情况下也可以做到。这些措施为长期的互联和数字化应对奠定了基础，难民署内外都有各种支持热线，可以帮助您所在的行动部门实现这一目标。

2. 與應急行動的相關性

作为难民紧急情况下的领导者，联合国难民署有责任会同移动网络运营商、互联网服务提供商、其他私营部门行动者，以及工作侧重于连网的非政府组织和社区组织，协力帮助恢复连网。在对特定地区或社区的连网需求和状况进行评估之后，通过信息共享和宣传，有助于推动在没有网络的地方建立移动网络，或在社区中心等地方建设专门的连网设施。一旦连网，依赖网络的数字服务和活动（例如，从通过移动支付进行现金转账，到数字教育和数字就业）就可以被用来开展更高效、更有效的应急行动，更不用说为社区本身带来更广泛的直接利益了。

3. 主要指導

基本政策、原则和/或标准

难民署致力于以现代化的方式开展人道主义服务，以及采用创新和前瞻性的方法提供援助。这包括——尽管不限于——充分利用难民署战略方向中概述的现有技术，该战略方向指出了在执行难民署任务时实现数字化转型的重要性。

2022年，难民署推出了有史以来第一个[数字化转型战略](#)。被迫流离失所社区连网的能力是该战略的核心重点，也是该战略许多其他方面的先决条件，包括数字保护和数字服务。

2023年，难民署与国际电信联盟[ITU]、全球移动通信系统协会[GSM]以及卢森堡和西班牙政府共同启动了一项变革性倡议，旨在到2030年推动2000多万被迫流离失所者及其收容社区连网。[难民连网倡议](#)是一个与全球难民论坛相关联的多方利益攸关方平台。它涵盖了难民应对行动的所有要素——包括紧急阶段——以确保被迫流离失所者和收容他们的社区不会被排除在这个联网社会之外。该倡议支持在人道主义应急行动中实现更广泛的数字化转型，是数字化转型战略的一个基本要素。

这一变革性议程以难民署以前围绕连网所做的工作为基础，提升了2016年“[连接难民](#)”报告的雄心水平，该报告阐述了难民署关于受影响人口连网的愿景。

在难民署内部，“难民连网”倡议得到创新处的支持，外地行动部门可从创新处获得以下支持：

- 战略、应急和行动规划方面的技术咨询和支持。
- 倡议合作伙伴和全球技术专家网络提供的连网方面的支持。
- 针对难民署和合作伙伴的工作人员的培训和能力建设。
- 开展连网评估所需的财政资源，从而设计和制定长期战略解决方案。
- 协调和宣传支持。
- 筛选并聘用娴熟的技术专家方面的支持。

今后，将通过“难民连网”[网站](#)分享国家一级的方法、经验教训、经改进的能力建设材料等。

在境内流离失所情况下，应急电信群组牵头为社区提供连网解决方案。可以根据应急电信群组的成员和合作伙伴的自身能力，由群组负责协调，开展各种活动，推动流离失所社区连网，难民署也可直接开展部分活动。

推荐良好的做法

连接难民：理解法律和监管环境

在采取难民连网的具体措施前，必须先了解该国的监管环境。例如，该部门有多大的自由空间；农村连网是否享有特殊筹资优待；有多少主要移动网络运营商或其他互联网服务提供商；以及移动基础设施的范围和质量如何。这种评估应考虑到不同的技术，包括蜂窝、卫星、光纤和其他技术。电信监管机构的相关信息可至[ITU门户网站](#)查看，各国办法的相关信息可至相关国家电信机构的网站查看。还可以通过GSMA[网站](#)（包括其[移动连接指数](#)）获取信息。

须明确难民是否可以合法使用SIM卡。这可能取决于多种因素。了解持有难民署登记证或难民署所签发证件的难民是否符合SIM卡注册的[身份验证](#)要求。难民署通过其[流离失所和断网](#)报告对几个区域的SIM卡注册要求进行了全面审查，还涵盖了金融服务，报告中也提供了一种方法来支持进行新的分析。

了解社区的沟通需求

为深度了解人们的沟通方式和互联设备的普及情况，首先须执行[信息和通信需求评估](#)[连网需求和使用评估](#)或类似的评估。紧急救援人员应与社区交流，了解其当前使用的沟通渠道、他们信任的信息来源、是否愿意与人道主义机构沟通，以及移动和数字技术在其生活和其他领域中发挥着怎样的作用。连网只是更广泛的交流生态系统中的一个方面。社区还可以使用多种“离线”交流方式。难民署可以领导或者与其他人道主义和非人道主义行动者共同开展该评估。难民署参与性评估可以特别阐明信息和通信情况。

绘制连网图

相关信息可能已经存在，因此必须首先查看各种来源，其中包括[ITU的灾害连网地图](#)。可以免费下载各种工具来评估移动网络连接是否可用，以及其强度如何，包括[OpenSignal](#)、[OpenCelliD](#)以及[CellMapper](#)。可在初期（可以是在初期现场评估和现场规划过程中）使用“路测”——即由个人驾车四处巡视，捕捉手机信号质量——测量主要基础设施所在地及整个现场的连网情况。越来越多的算法工具被用于根据塔数据和其他变量来绘制连网图。一些工具可利用路测期间收集的数据，帮助创建整体连网图。请与多职能团队分享相关结果，以确定在支持不同目标的应对行动中连网的潜力，这些目标包括教育（即联网教育）、生计（即在线工作）、保护（即通过数字渠道与社区互动）等。

详细的连网评估需要动用精密的设备和资深的专业工程师。难民连网倡议旨在通过连网绘图支持难民署的行动部门；因此，如果没有相关信息，请使用本页底部提供的联系方式，询问是否有制图合作伙伴可以提供支持。

提高移动覆盖率

在确定连网缺口后，应采取措施改善难民收容区的基础设施。第一步是联络电信领域及其与援助和发展活动交叉领域的不同利益攸关方。其中包括与各国政府、移动网络运营商和其他互联网服务提供商（ISP）联络，研究如何使应急行动与长期的普及接入战略保持一致。通过这一多方利益攸关方对话，可以深入了解私营部门行动者的基础设施计划，了解他们是否意识到难民的涌入，是否计划应对这些变化。如果涌入的难民较多，可由难民署代表或紧急情况高级协调员致信国家级提供商或子公司的C级执行官，如果潜在合作伙伴是跨国公司，则可与总部同事联络，进行集团层面的接触。如果是少量难民涌入已有当地提供商的地区，可由难民署外地办事处主任致信区域管理人员或技术团队，以促进采取更具操作性的应对措施。

在危机面前，移动网络运营商可能会看到新的商机，促使他们推出临时性的“应急通信车”（COW）基础设施来确定市场可行性。如果涉及农村接入问题，电信监管机构或信息和通信技术部可能有资助机制来支持农村接入，可以向其提出申请。在一些情况下，投资于连网基础设施的一些发展行动者或许也愿意针对新难民群体的需求，改变或调整其活动方向。

基础设施定向投资

除了努力鼓励快速推出商业基础设施和解决方案外，还可以探索利用应急资金临时对连网基础设施进行定向投资的可能性，例如，联网社区中心（以前在难民署内称为CTA）——这些中心设计起来很容易，但后续必须进行专门的管理和维护。至关重要的是，不要将这些解决方案视为简单的硬件部署，不需要投入更多的工作人员时间或资金；为了实现这些设施的目标，需要进行具体的规划，利用它们实现从教育到提高难民尊严等各种目标。在可能的情况下，社区成员自己也可以在这些中心的管理和治理中发挥关键作用，只要他们得到适当的培训、指导和辅导。

对难民和收容社区成员进行这种培训，使他们能够自主维护、管理和治理设施，可以解决另一个关键挑战：可持续性。当应急资金耗尽时，持续的费用可能会很高昂，而且承诺也很难维持。投资于培训，即使是在紧急情况阶段，也能增强社区成员长期维护这些中心的能力。全球合作伙伴经常会提供支持，

以帮助在短期内建立此类中心，同事们不妨向总部对口部门寻求指导，了解可通过难民连网倡议获得哪些支持。

协调各项连网措施

每年都会有新的组织和集团投资于人道主义技术和连网建设。虽然增加投资将提供有利于难民的解决方案，但更多的行动者必然需要更多的协调活动。难民署希望确保，应急行动的所有参与机构作出明智的投资——换句话说，投资的方式应满足社区早期评估中确定的需求，避免重复活动，并实现可持续性。

实际实施中的考虑因素

- **确定多职能团队内部的责任归属。** 针对社区联网工作，难民署尚未确立标准的工作说明，而且这一主题往往并不单属于某一个人的职责范围。根据具体环境和行动的能力，信通技术干事可能负责与移动网络运营商接触，因为他们可能持有与这些运营商的商业合同。同时，由于连网与“对受影响人群负责”和基于社区的保护密切相关，并有助于提供信息、反馈和保护服务，因此可将某些职责分配给保护工作人员。在其他情况下，这一主题可能与生计、教育或数字普惠金融有关。应急行动的高级管理人员必须决定如何解决不同方面的连网事项，以及由谁来解决。
- **人人都能连网。** 一个关键的考虑因素是受影响人群如何使用现有的连网设施，以及有哪些障碍阻碍弱势群体连网。研究表明，女性比男性明显更可能面临连网障碍。因此不妨特别针对女性和其他边缘化群体（如残疾人或老年人）筹备若干活动，让更多的人都能连网。应小心行事，确保活动不得加剧权力失衡，而是更好地理解 and 解决现有的不平等。
- **注意区分商业合同和难民连网事宜。** 私营技术/电信公司在觉察到商业合同机会时，经常会派遣商务客户经理或销售主管向国际组织商讨相关事宜。这种方法不同于难民署推进难民连网的雄心，即由社区成员自己向各公司购买连网服务，而不需要人道主义组织作为中介。商业合同通常由信息和通信技术干事与行政同事一起处理，因为服务是为工作人员和合作伙伴建立的，但更广泛的社区连网议程需要有一个涵盖保护、教育、生计、发展、信息技术和其他方面的多职能团队的参与。根据局势的规模，这可能需难民署代表或紧急情况高级协调员直接与相关公司对口部门的C级代表联络。需要注意的是，有时存在交叉，并且商业合同的存在可能有助于客户经理在内部倡导加强为受影响人群服务的基础设施。
- **避免长期的高额账单。** 虽然从纸面上看，有些举措可能很有吸引力，但如果考虑到维护等其他相关成本（特别是考虑到长期运营支出），其总成本往往会超出预期。特别是在资金有限的情况下，应急行动部门可能难以承受这些费用。特别是，我们已经看到，一些在紧急情况阶段得到资助的干预措施随着时间的推移，其优先程度逐渐降低，最终难以为继。当通常使用更传统的技术（如某些形式的卫星连接）以高昂的费用提供连网时，这是一个特别尖锐的问题。缓解策略包括与非政府组织和执行组织一起确定过渡计划，并与私营部门提供商一起探讨改用以市场为导向、利用现有基础设施的方法的可能性。
- **通过各项增值服务（例如移动支付）刺激投资。** 许多移动网络运营商的业务模式都不限于基本移动服务。它们的产品组合涵盖了多个不同的业务领域，移动支付通常是主要的创收业务。如

果难民署在现金形式的干预措施中使用移动支付，便可能激励移动网络运营商扩增并改善自身的基础设施。如今许多发展行动者也越来越多支持数字金融普惠措施，并可能会考虑到这一目标，在财政上支持对连网基础设施的投资。

资源和合作

- **工作人员和合作伙伴。**如上所述，难民署未制定该领域的工作说明，但行动部门应找到一种方法，将连网事宜纳入多职能团队的职责中。可以让不同的工作人员承担不同的工作内容。例如可以由ICT的工作人员联络移动网络运营商；基于社区的保护[CBP]部门的同事为联网社区中心提供支持，高级发展办公室与政府当局和发展合作伙伴接触等。对于在“对受影响人群负责”方面具有专门知识的工作人员，难民署行动部门最近对其工作角色作了更加细致的定义，即这些人员往往也具有与连网行动者合作的经验，而“对受影响人群负责”与连网之间存在着自然的联系。
- **移动网络运营商和其他互联网服务提供商。**对许多人来说，移动网络运营商、卫星公司和其他互联网服务提供商是连网接入点。在难民署工作的许多环境中，无线技术已变得日益普遍。许多移动网络运营商和卫星公司均已签署《[人道主义连通宪章](#)》或《[危机连通宪章](#)》，并公开表示将在危机时期支持人道主义组织。已有[文件](#)指出，危机连网支持有助于服务提供商与其客户建立牢固的关系，提高其整体声誉，从而提高客户保留率。
- **政府（电信监管机构、信息和通信技术及其他部委）。**信息和通信技术部（或其他部委，如内政部、科学部等）通常会提供指导，但电信监管机构通常会监督整个地区的连网规则，包括不同的人如何获得连网服务。与本国国民相比，处理难民/移民/外国人使用电信网络的方式可能有所不同。电信和金融服务领域的监管机构（以及其他主管部门，如身份证机构或负有此类责任的机构）是制定将被迫流离失所者包括在内的相关规章制度的重要对口部门。例如，在乌干达，[联合国难民署、资发基金和全球移动通信系统协会的联合宣传](#)最终导致发布了一项指令，允许难民以自己的名字注册SIM卡。
- **全球伙伴关系。**难民署创新处可为有意利用全球伙伴关系和通过资源配置来推进地方行动的行动部门提供支持。这可以是简单的中介工作，如与合适的团队取得联系，提供技术指导和建议，或提供实物连网产品或连网相邻产品和服务，甚至提供财政支持来支持当地的连网计划。
- **社区。**难民署根据以社区为基础的方案编制原则开展工作，连网无疑是技术活，但在这方面也可以而且应该考虑采用基于社区的方法。许多社区成员都拥有相关技能，行动部门可以考虑培训和指导难民掌控本地网络基础设施、连网设施，并努力提高社区的数字素养，而不是将连网相关工作外包给企业。

後緊急階段

如上所述，连网在21世纪已变得至关重要。由于连网基础设施通常由私营部门组织提供，因此在收容被迫流离失所者的地区可能已经建立了一种可行的商业模式。然而，电信基础设施的推广和数字技术在民众中的普及往往是一项长期工作。

在紧急情况阶段接近尾声时，必须努力与政府、私营部门、非政府组织、社区组织、民间社会和其他方面进行多方利益攸关方对话，就长期方案编制制定战略，不仅造福于难民，也造福于收容难民的社区。为了达到必要的投资规模，实现持久的变革，可能有必要将各项活动纳入国家规划，或许还可纳入国内的发展工作。乌干达就是这方面的一个很好的例子；在紧急情况阶段结束之后，乌干达通过[世界银行支助的数字加速计划](#)，努力推动难民和收容社区的数字融入。

檢查清單

- 分析该国的电信状况，找出相关利益攸关方，特别是弄清楚可能阻碍难民获得商业连网服务的法律和监管障碍。

附录

[Connecting Refugees \(2016\)](#)

[Enabling Access to Mobile Services for the Forcibly Displaced \(2017\)](#)

[A Global Broadband Plan for Refugees \(2017\)](#)

4. 學習和實地實踐

[合作实现连网](#)

[社区主导的连网](#)

[自信连网](#)

[受流离失所影响社区的数字化世界](#)

[连网需求和使用情况评估工具包](#)

[难民连网——介绍视频](#)

[难民连网——埃塞俄比亚](#)

[网络守护者](#)

5. 鏈接

[难民连网多方利益攸关方倡议](#) [难民署难民连网门户网站](#) [GSMA移动通信促进人道主义创新方案](#) [对受影响人口负责 \(AAP\) IT信息技术 \(仅限难民署工作人员使用\)](#)

6. 主要聯繫人

如需难民连网方面的协助，请联系创新处的难民连网全球小组。联系邮箱：hqconref@unhcr.org

创新处的联系邮箱为：innovation@unhcr.org