

应急准备和响应的伙伴关系管理

04 七月 2024

關鍵點

- 审查现有的伙伴关系和利益攸关方摸底结果，以确定应急规划期间可能存在的差距，从而应对设想的紧急情况。
- 在应急规划期间，通过快速征集意向书，提前筛选一批潜在合作伙伴，由多职能实施方案管理委员会 [IPMC] 对结果进行评估。
- 确保在难民署和合作伙伴签署项目工作计划后的三个月内，完成紧急情况下新合作伙伴在联合国合作伙伴门户 [UNPP] 上的登记、尽职调查和核查。
- 对于紧急情况下的新合作伙伴，应使用云ERP中的标准模板和简化财务计划（每项产出一个预算项目），创建伙伴关系框架协议 (PFA) [数据保护协议 (DPA) 如适用] 和包含基本信息的项目工作计划。

1. 概述

本条目侧重于难民署在准备和应对紧急情况时的参与情况和行动，如何通过伙伴关系推动我们向被迫流离失所者和无国籍者提供拯救生命的保护和人道主义援助。

难民署的伙伴关系方针以2007年7月12日全球人道主义平台认可的[伙伴关系原则](#)为指导，这些原则强调平等、透明、注重结果的方针、责任和互补性。难民署[伙伴关系管理程序](#)为整个方案周期的伙伴关系管理流程提供了统一内部框架并指明了总体方向，方案周期分为“计划”、“落实”和“成果展示”三个阶段，各个阶段之间相互关联。[难民署资助的合作伙伴的外部指导说明](#)和[难民署合作伙伴方案手册](#)也对外提供。

受资助合作伙伴从难民署获得财政支持，在本文件中称为“合作伙伴”。[未获资助的合作伙伴](#)也称为“合作伙伴”。难民署年度支出的很大一部分通过1200多个合作伙伴完成支付，与合作伙伴一起有效实施是任何应急响应的基础。

2. 與應急行動的相關性

难民署与合作伙伴密切合作，保护和援助被迫流离失所者和无国籍者，特别是在紧急情况下。每当难民署向合作伙伴转移资金，包括在已宣布的紧急状态下转移资金时，伙伴关系协议都是必须签署的一项文书。

紧急情况期间的合作伙伴关系使我们能够：

- 迅速确定被迫流离失所者和无国籍者的需求并迅速予以满足；
- 以有原则的方式与其他人道主义响应者合作和协调，减少重复工作的风险；
- 为合作伙伴提供必要的资源，使他们能够交付应急方案的成果；
- 向伙伴组织、捐助者、社区、个人和其他利益攸关方展示良好的管理做法和问责制。

3. 主要指導

伙伴关系应急规划

作为应急规划的一部分，对现有的项目工作计划和利益攸关方摸底结果进行审查，以确定紧急情况下在专业知识、所需成果范围、目标人群和交付地点方面可能存在的差距。

作为应急规划的一部分，如果发现差距，国家行动部门可以建立一个潜在合作伙伴库。这样既能及时进行尽职调查，又能确保最适合的合作伙伴做好准备，在需要时快速应对紧急情况。这可能需要：

- 在意向书中规定该应急合作伙伴储备库的有效期。例如，在20XX年之前，国家行动部门可以从应急储备库中调动潜在的合作伙伴。
- 根据难民署对本地化的承诺，和所有的竞争性合作伙伴遴选一样，建议行动部门不要纳入围绕“资源捐助”的加权标准，而是着眼于总体成本效益，考虑最高性价比。
- 如果IPMC通过征集意向书推荐了一批潜在的合作伙伴，难民署代表（或分办事处负责人）可在协议有效期内与选中的合作伙伴签署协议，无论是否宣布了任何级别的紧急状态。

在紧急情况下合作

代表或主任有权决定最合适的实施方式，无需IPMC建议。这一记录在案的決定需要考虑其他利益攸

关方的需求、行动能力、参与度和准备度，以及其他特定环境因素。

根据标准程序，即使在紧急情况下，难民署的目标也是优先考虑以下实施模式：

- 支持发展和加强国家系统和相关公共机构，将被迫流离失所者和无国籍人纳入公共服务；
- 支持包括政府在内的国家和地方响应者努力提高可持续性和影响力；
- 在满足个人和社区的需求，减少他们在获得权利、援助和服务方面的障碍时，最大限度地考虑个人和社区的能力、能动性和尊严。

紧急状态宣布到期后，代表将在下一个实施年之前与IPMC重新讨论实施模式。

一旦宣布任何级别的紧急状态，以下合作伙伴管理程序适用于宣布期间，包括任何延长期：

- 分办事处负责人、代表或主任可以扩大现有PFA的范围（例如，涵盖一个新的成果或地理区域），而无需IPMC提出新的建议——前提是合作伙伴具有相关经验、经过验证的能力并愿意扩大范围。例外情况应记录在行动部门的SharePoint中，并由分办事处负责人、代表或主任签字。
- 代表有权暂停在紧急时期内签订的新伙伴关系协议的竞争性遴选。这一决定必须记录在案。新合作伙伴在UNPP系统上的登记、尽职调查和核查必须尽快完成，最迟不得晚于难民署和该合作伙伴签署项目工作计划后三个月。合作伙伴需要进行自我声明，内容应包括歧视、性剥削、受制裁实体、欺诈、腐败、恐怖主义、贩运、内部不当行为、破产、清算、税务和法律合规。由联合国的一个参与组织进行审查和尽职核查。“已核查”状态表示该组织符合在该国合法运作的最低尽职调查要求，其任务与联合国的使命相一致，有保障资源和被迫流离失所者及无国籍者的措施，不会对联合国构成不可接受的声誉风险。
- 应尽快评估所有新合作伙伴防止性剥削和性虐待[PSEA]的能力，最迟不超过难民署和该合作伙伴签署项目工作计划后三个月。如果项目工作计划延长到紧急状态宣布期之后，并且需要进行内部控制评估[ICA]/内部控制问卷调查[ICQ]则应在紧急状态宣布到期之前完成内部控制评估/内部控制问卷调查。如需有关合作伙伴的能力强化和风险管理以及适用的能力评估程序的更多详情，请参阅[《方案手册》](#)。
- 对于新合作伙伴，行动部门应生成、签署并批准标准的PFA封面[DPA]（如适用）和项目工作计划，并在云ERP中填写基本信息。必须就财务计划进行谈判并记录在项目、报告、监督和监测解决方案[PROMS]中。敲定财务计划时，可以将各项产出在单独的账簿代号（预算项目）下分列。当项目的实施在宣布期内（包括任何延期）结束时，可根据PFA和DPA（如适用）来结束项目，但需提供项目工作计划和财务计划的基本信息。在这种情况下，该协议须至少提交一份项目财务报告。项目工作计划的清算、结束和审计可在紧急状态宣布到期后进行。在紧急情况下，可以在一年中的任何时候创建和签署项目工作计划。
- 如果伙伴关系延长到紧急状态宣布期之后（包括紧急状态宣布期的任何延期），则需要对项目工作计划进行修订。修订内容应包括所有项目工作计划细节、成果计划和风险登记册。详见[《紧急情况下的伙伴关系管理摘要》](#)。
- 合作伙伴有权使用特殊的供应程序，包括提高询价的上限和缩短正式招标方法的提交期。如需

详细了解在宣布紧急状态时自动适用于难民署的所有特殊供应程序，请参阅[《应急手册》中的采购条目](#)。有关合作伙伴采购能力的更多详情，请参阅[《方案手册》](#)，采购能力是在ICA/ICQ期间评估的。

紧急情况下的伙伴关系监测

监测伙伴关系是应急响应的重要组成部分。在宣布紧急状态期间，实施和结果监测要求不会放松。事实上，监测伙伴关系活动的频率可能会增加。

一个国家的人道主义局势往往变幻莫测。因此，必须对合作伙伴项目进行监测，以便根据商定的绩效目标跟踪和确认其进展情况，根据需要调整其方向和实施方式，并确定提高其影响和质量的措施。难民署、合作伙伴和其他利益攸关方（即地方当局，如适用）应共同监测和审查合作伙伴项目，分享信息并进行协调，以加强对项目成果的共同管理和责任。

为确保对合作伙伴进行有效监测，建议国家行动部门尽快更新（或制定）年度评估、监测和评价工作计划，并每年重新审查该计划。评估、监测和评价工作计划以总体监测和评价[M&E]计划为依据。这将使行动部门能够确定应急响应所需的主要监测和评价活动。更多信息请参阅[《方案手册》](#)。

在紧急情况下，难民署多职能小组和PSEA协调人定期监测合作伙伴预防、减轻和应对性剥削和性虐待风险的能力。对于处于高风险环境中、先前被评估为具有低或中等PSEA能力并因此制定了能力强化实施计划[CSIP]的合作伙伴，行动部门将在三个月后监测CSIP活动的实施情况，并在整个紧急状态宣布期间和任何延长期内继续检查其进展情况。在实施CSIP后的6个月内（例外延期时为9个月内），合作伙伴应该已经具备充分能力。见难民署的[《合作伙伴管理程序》](#)，以了解关于是否与无法在今后几年/项目工作计划中充分保持PSEA能力的合作伙伴继续保持伙伴关系的更多信息。

在紧急情况下，尽管某个合作伙伴的能力较低或中等，但仍与之签署了项目工作计划的原因可能包括该合作伙伴具有特定领域的专业技术知识、在该部门或地点缺乏可行的替代方案，或针对该合作伙伴进行的风险评估结果令人满意。加强PSEA的能力是难民署与这些合作伙伴合作的一个关键领域。

相关风险

应急准备对于应对人道主义危机、减轻影响、减少人类痛苦和生命损失至关重要。风险管理有助于预测可能影响实现共同目标的风险和机遇。难民署和合作伙伴需要管理并有效缓解已查明的风险（如需进一步指导，请参阅[“风险管理工具包”](#)，以帮助确定某一行动中的关键风险）。在紧急情况期间，以下风险会加剧，因此需要尽职尽责：

- 行动范围随着新的保护和援助需求以及新的优先事项的出现而大幅扩大。
- 民间社会未得到充分发展，非政府组织在行动中缺乏能力。
- 合作伙伴缺乏能力/无法扩大规模来满足不断增长的行动需求。
- 在紧急状态期间无法识别关键风险和机遇，因为项目工作计划风险登记不是强制性的，除非项

目工作计划延长到紧急状态宣布期之后。

- 安全局势或其他骚乱影响执行和接触被迫流离失所者和无国籍者。
- 因工作人员数量有限而令优先事项相互冲突，影响了规划和实施能力。
- 因内部控制系统有缺陷而发生欺诈或其他不当行为（进一步指导见难民署[关于预防欺诈的风险管理工具](#)）
- 所提供的资源未用于其预期目的。
- 资金使用效率低下，降低了被迫流离失所者和无国籍者所获得服务的质量或服务的可用性。
- 有些合作伙伴无法充分说明难民署委托给它们的资金的去向。
- 工作人员存在不道德行为，包括性剥削和性虐待的风险。

相关缓解措施

- 确保建立与合作伙伴和利益攸关方的协调机制。
- 鼓励合作伙伴尽早参与应急规划。
- 考虑到地理覆盖范围，与补充性的合作伙伴合作。
- 根据风险更新评估、监测和评价工作计划。
- 实施监控机制，包括远程监控（如果无法实际进入）。
- 核查合作伙伴的控制措施、标准作业程序、交易记录，并确保职责分工得到遵守。
- 提高合作伙伴、难民署工作人员以及被迫流离失所者和无国籍者对PSEA以及预防和报告欺诈和腐败的认识，并开展相关培训。
- 与社区协商建立有效的投诉/反馈机制。
- 扩大外联监测，并保持与被迫流离失所者和无国籍者的联系。

紧急情况下的报告和信息管理

在紧急情况下，强烈建议定期进行内部和外部的叙述性报告，以满足全球捐助者、媒体和其他外部受众对相关信息的需求。外部报告应发布在Global Focus（全球焦点）的相关国家和/或情况网页上。

对于所有新宣布的2级和3级难民紧急情况，以及宣布的涉及流动人口的1级紧急情况（而不是加强准备），都必须公开和定期发布[CORE数据产品](#)。这类产品侧重于人口流动、人道主义需求和援助的提供，旨在随着时间的推移变得更加详细和以数据为中心。随着紧急行动部门建立起常规系统，应逐步淘汰CORE产品，代之以难民署品牌的标准信息产品。

後緊急階段

从宣布紧急状态开始，国家行动部门应启动后紧急情况时期的规划。这种规划应成为从紧急状态过渡到正常行动应对的基础。为确保在紧急状态宣布期结束后协调和/或应对工作的连续性，国家行动部门应与区域局和总部相关各司一起审查伙伴关系协议、保护和行动战略以及行动足迹，以确保应对工作的连续性。其中包括根据分配的财政资源和预计的供资水平，认真评估各办事处、人员配置安排和

资源调动。此外，还应根据经验教训对监测和评价计划进行审查和更新。

紧急状态宣布期满后，由代表自行决定何时重新启动合作伙伴竞争性遴选程序。他们有责任确保清楚地记录这一决定。

伙伴关系协议要求合作伙伴在紧急情况期间或之后向审计、监测和考查团队提供不受限制的访问权限。监测、核查和审计团队必须提供合理的保证，确保难民署的资金用于预定目的，并用于以预期方式提供保护和援助。除其他保障措施外，为了在捐助者面前保持可信度，难民署应核实伙伴报告的成果和支出的完整性和数据。由联合国难民署提供资金并与合作伙伴实施的所有项目需要接受审计。应接受审计的项目由战略规划和成果司〔DSPR〕/实施管理和保证处〔IMAS〕采用基于风险的方法来确定。

檢查清單

- 在宣布紧急状态之前，作为应急规划的一部分，在竞争性合作伙伴遴选过程中让后备合作伙伴加入。
- 确保在难民署和合作伙伴签署项目工作计划后的三个月内，在UNPP系统上登记和核查新的合作伙伴。
- 签署PFA〔DPA〕如适用）和项目工作计划，尽可能多地输入当时可获得的信息，签署时只需具备一项财务计划即可（各项产出可在单独的账簿代号下分列）。只要满足合同和财务计划的条件，即可发放首笔预付款。
- 在难民署和合作伙伴签署项目工作计划后三个月内，评估该合作伙伴在PSEA方面的能力。
- 从联合国项目审计文件中检索新合作伙伴的最新ICQ风险评级。如果合作伙伴没有有效的ICQ风险评级，且伙伴关系延长到紧急状态宣布期之后，则应进行ICA〔
- 更新（或制定）评估、监测和评价工作计划，以确定紧急情况下需要开展的主要监测和评价活动。
- 在发放预付款之前，核实所有报告的结果和支出。

- 相应地协调项目审计。

4. 鏈接

[UNPP 伙伴关系管理程序（仅供难民署工作人员查阅）](#) [预防欺诈的风险管理工具（仅限难民署工作人员使用）](#) [方案手册（仅供难民署工作人员查阅）](#)

5. 主要聯繫人

业务和伙伴关系管理股股长

高级方案管理和支助干事

难民署战略规划和成果司

hqdspr@unhcr.org