难民协调模式 (RCM)

07 三月 2023

關鍵點

- 难民署负责协调难民应对措施，具体如下：

  1. 准备。它确保完成联合风险分析，并在必要时完成联合准备计划和行动。
  2. 保护战略。它根据各合作伙伴的贡献，指导制定全面的难民应对措施。
  3. 资源调动。它协调紧急和持续的机构间筹资呼吁。它会根据"全球难民论坛"和其他相关筹款论坛所作的承诺来寻求支持。
  4. 部门安排：
  a. 它决定，根据难民署的责任，是否可以调整当前政府主导的协调机制或机构间协调机制（包括群组）以满足难民潮引发的需求。

- b. 必要时，它应尽可能与政府对应部门建立部门协调机制，以便在国家层面和次国家层面、在各部门内部和跨部门之间领导涉及具体部门的需求评估、计划、监测、报告和信息管理。

- c. 它应领导难民保护工作组；确保保护问题体现在其他部门的工作中；并确保难民和收容社区在参与中重视年龄、性别和多样性方法。

- d. 它应确保其他部门及其领导（包括其他机构的领导）具有适当的专业知识、经验和业务能力。

- e. 难民署代表应负责确保难民应对措施的质量，并在难民问题上与政府保持直接联系。

- 5. 协调论坛。酌情建立国家协调论坛，如由可能，由政府联合主持，以支持全面的难民应对措施。
  6. 信息管理。它建立或加强信息管理，包括利用其他机构所做的贡献。
  7. 信息共享。它确保定期与 RC 和 UNCT 共享信息；提供最新动态并确保与 HC 和 HCT（在其开展业务时）进行协调；并定期与捐助者分享信息。

1. 概述

协调国际保护、援助和解决方案是联合国难民署难民工作的核心内容，它基于难民署对受关注人员的责任，在他们成为难民或境内流离失所者 (IDP) 之后，难民署有责任确保他们得到国际保护，直到他们找到解决方案，与其他难民和境内流离失所者 (IDP) 以及人道主义危机或非紧急情况的其他当事人居住在城市或者农村收容社区或营地为止。

难民协调模式 (RCM) 提供了领导和协调难民行动的模式。它规定了我们对难民的共同义务、全面的人道主义愿景和具体责任。RCM 与《联合国难民署-人道主义事务协调厅**关于复杂情况的联合声明：实践中的协调** (2014)。共同为应对难民问题和复杂情况提供了相关框架和原则。

2. 主要指導

方法或系统的基本原理或目标

难民署的强制性责任：保护难民并代表难民协调行动
根据《章程》，难民署应根据联合国大会 (GA) 的授权，为难民提供国际保护并为其寻求长期解决方案。就此而言，它是难民保护问题的领导机构，负责与更广泛的利益攸关方共同在联合国系统内寻求解决方案。如联合国大会后续决议中所述，其职责包括协调、提供保护和援助、获取解决方案以及进行宣传。重要的是，难民署还具有监督职能：在联合国实体中，应由它最直接负责确保各国遵守国际公认的难民和无国籍人士标准以及加强各国保护这两个群体的能力。

难民署数十年以来都在有效地领导和管理难民行动。然而，许多年以来，它并没有阐明在难民协调模式中如何考虑到人道主义局势变化。形成于 2013 年并于 2019 年更新的难民协调模式 (RCM) 明确了角色和责任，从而提高了难民署协调方法的可预测性。联合国大会最近的决议已经确认了 RCM 和难民署领导和协调难民应对措施的职责 (A/RES/69/152、A/RES/70/135)。

应由国家主要负责保护难民。几个因素会阻碍他们充分履行这个职责。超过三分之二的难民生活在面临经济和发展难题的中低收入国家。大量难民的到来导致本已超负荷运转的基础设施和公共服务压力大增。此外，许多发展中国家的机构都没有能力妥善地接收、保护（难民）或应对接收大量难民的难题。因此，人们早就认识到需要国际合作来援助接收难民的国家。这种理解是创建难民署和签署《1951 年难民地位公约》的基础。后来的众多区域文书确认了合作的重要性，《难民问题全球契约》(GCR) 也强调并指出，"迫切需要更公平地分担收容和支持全球难民的负担和责任，同时考虑到现有的贡献以及各国之间能力和资源的差异。不应抛弃难民和收容社区。" GCR 呼吁采取多方参与和合作的方法来实现这个目标，以便实现难民署在其中的支持和促进作用。

联合国难民署的协调方法取决于难民与受关注人员的需要、政府的应对能力以及相关行动背景。协调是达到目的的手段，其目的是通过所有利益攸关方的集体努力和能力，确保难民和其他受关注人员获得他们需要的保护和援助RCM 体现了这些观点，并且：

- 重申国家负有保护难民的首要责任，难民署的任务是向难民提供国际保护，并通过领导和协调工作来支持东道国政府保护难民的努力。
- 申明在协调难民应对措施时应考虑到东道国政府的做法及其能力，并以难民和收容社区的资源为基础。
- 明确指出，难民署的协调方法具有可预测性、包容性，并适用于合作伙伴，它旨在确保应对难民问题期间为难民提供所需的援助和保护。
- 强调难民署有责任针对难民问题和国际保护进行宣传。
- 欢迎具有必要专门知识和经验的合作伙伴发挥部门领导作用。
- 根据《联合国改革》和《难民问题全球契约》，努力为难民和难民收容国家赢得更多的支持，促进自力更生，并且与发展参与者保持合作。

实际上，难民署的协调责任在应对中主要涉及以下几大方面：

1. **准备。**它与政府和合作伙伴合作，以便：评估难民流入的可能性；确定难民流入对国家应对机制的影响；并（根据风险程度）采取准备措施。
2. **倡导。**它在政治、外交和法律领域进行干预，以便影响立法和国家行为。难民署在这样做时，可能会与东道国政府直接接触。
3. **加强国家能力。**它能加强国家机构和地方行动者保护难民并为其找到解决方案的能力。
4. **提供。**它提供保护和协助，并促进解决方案。
5. **协调。**它促使联合国合作伙伴和其他利益攸关方参与制定和实施保护和解决方案战略，以便援助难民并协助收容国援助难民。
6. **参与。**它与难民和收容社区合作并考虑到年龄、性别和多样性，确保他们参与设计适合难民需求的应对措施，并且这些应对措施妥当、方便并具有包容性。
7. **资源调动。** 它为应对难民问题筹集资金，包括通过机构间计划和呼吁书。**特别是**，它应确定保护目标；协调资源调动；起草机构间初步计划；报告其执行情况和影响；跟踪捐款情况。
8. **扩大支持基础。**它寻求私营部门组织、多边和双边发展参与者等各种利益攸关方并与其合作，以便加强机构的能力并协助收容社区满足紧迫的人道主义需求。适当时，它应与这些利益攸关者合作，以克服因冲突或大规模难民潮而造成的冲击。
9. **监测和报告。**它监测和报告难民情况和国际保护制度的实施情况。

10. **预防。**难民署利用其斡旋能力，防止各种局势导致难民逃离，解决引发移民和流离失所的根本原因，并促进难民参与维持和平的努力。
11. **解决方案。** 它促进长期的解决方案；设计有助于解决问题的难民对策；并确保以安全和可持续的方式实施解决方案。这项工作包括努力确保：重返家园和回归社会、重新安置、当地融合、获得补充性途径以及实现其他当地解决方案。

难民署的任务包括领导职责。如下个章节所述，在各国内，（难民署）**代表**在涉及难民署任务的事项上应代表难民署并负责协调。在发生大规模难民流动的情况下，代表应协调联合国和 NGO 合作伙伴制定难民应对计划，并将其作为宣传工具，用于筹集资源。

在区域层面上，难民署可任命**区域难民协调员**处理特定的难民情况，并牵头制定和执行区域难民应对计划。应与区域级别的合作伙伴共同制定这些计划。

难民署还可以任命**特使**，以便在特定情况下代表难民署在政治领域发声并进行宣传。

与其他协调流程的衔接

驻地协调员系统
在联合国系统内，国内驻地协调员 (RC) 应领导联合国国家工作队 (UNCT) 根据《联合国战略发展合作框架（UNSDCF，前身为 UNDAF）开展发展行动，并协助各国执行《2030 年议程》。作为 UNCT 的成员，难民署应协助这项工作，并就难民署的方案拟订工作向 RC 负责，以便支持 UNSDCF/UNDAF。相应地，RC 应向 UNCT 成员负责，这些成员希望 RC 支持他们努力完成各自任务。难民署应以机构身份行使权力，并履行监督职责。这包括监督各国履行其对难民和无国籍人士的国际义务，并促进和支持 GCR 的实施事宜，后者鼓励广泛的利益攸关方（包括发展参与者）参与难民应对行动。

根据 GCR，难民署致力于与 RC 和 UNCT 合作，推进国家发展优先事项，并确保不会遗弃任何人。这项合作工作包括鼓励发展参与者代表难民进行干预并支持收容社区，以及与各国合作，以便将难民纳入国家发展计划中，从而履行《2030 年议程》中"不落下任何人"的重要任务。

人道主义协调员系统
在复杂的紧急情况下，如果已任命人道主义协调员 (HC)，此人将领导整个人道主义计划、宣传和资源调动工作。当发生涉及难民的复杂紧急情况时，难民署应领导难民应对措施，并配合整体的人道主义应对措施，确保其连贯性。难民署和 OCHA，**关于复杂情况的联合声明：实践中的协调** (2014)》中规定了这种安排。紧急救济协调员 (ERC) 和高级专员于 2018 年再次确认了这些要求。该《声明》详细描述了在这种情况下难民署代表与 HC 之间的职责分工。

难民署仍然负责保护受关注人员；《联合声明》的目的是通过灵活而务实的安排来提高行动效率，而

不是转移责任。高级专员的保护责任，再加上他的宣传和监管职能，意味着他必须在联合国应对期间继续监督和监测各方向难民提供的服务。难民署的难民应对措施是整个人道主义协调架构**不可或缺的**组成部分。通过制定综合和战略性愿景，以及彼此不同而又相互配合的计划和筹资工具，难民署和更大范围的人道主义对策可以继续担负责任，并连贯透明地履行其职责。

RCM 适用于**所有难民紧急情况以及难民应对措施的全部阶段**，无论该紧急情况是突发情况还是长期情况，也无论难民是住在营地、农村地区、城市环境还是处于混合情况下。根据行动背景和应对措施的规模和时长RCM 的某些特征可能不太重要或更重要。

政策、战略和/或指导

准备

难民潮通常是可以预料的。大规模的难民流动可能是日积月累的，在诱发难民潮的冲突加剧时可以预测到这种局势。

难民署的应急政策要求行动部门进行年度风险分析并完成最低准备行动。应与政府对接部门和合作伙伴共同完成这项工作，以便：评估难民流入的可能性；确定难民流入对国家应对机制可能产生的影响；并根据风险程度做好准备。

预计到难民涌入时，难民署应着手协调难民准备行动。如果合适，应将其纳入更广泛的 UNCT 或人道主义国家工作队 (HCT) 准备过程中。难民署应尽可能与政府合作。准备行动包括合作伙伴能力摸底。

包括世界银行集团在内的多边发展参与者越来越多地参与进来，这意味着备灾工作可以得到国家机构更积极的支持，而这些机构的能力远远超出难民署自身。通过尽早与发展和金融机构合作，难民署可以提供信息和指导，以便帮助它们：加强相关机构管理任何难民潮的能力；准备相关工具以便促进财务援助的顺利运转；设计相关社会保护制度以便能够支持受影响的收容社区和难民；建立紧急增援能力以便提供服务。

紧急情况

在难民紧急情况发生之初，难民署的知识和业务能力将协助各国政府设计和迅速推出应对措施，这种措施应具有可持续性，并鼓励众多利益攸关者贡献力量。重要的是，各国政府期望难民署立即采取行动，筹集资金和实物资源，以满足紧急和紧迫的需求。

行动部门应按照 RCM 的规定加强或建立协调安排，确保与其他机构间机制的顺畅衔接。

增强复原力

并非所有难民紧急情况都以难民紧急涌入拉开帷幕，但是所有应急措施都需要统筹其方案，并演变为更稳定的行动措施。

国家的负责态度至关重要。难民署将尽可能建立和支持国家安排，以协调全面的难民应对措施。根据 GCR 的愿景，难民署可以按照国家政策和优先事项，支持制定全面的计划。全面计划应阐明：政策优先事项；体制和行动安排；国际社会提供支持的条件，包括投资、融资、物质和技术援助；解决方案，包括重新安置和进入第三国的补充途径，以及自愿遣返。

GCR 还明确指出，在规划（或调整）难民应对措施时，应确保它能够不断完善，以便援助和应对措施更加具有可持续性。因此GCR 有个目标就是：增强难民及其收容社区的复原力，尤其是在长期流离失所的情况下GCR 的《行动纲领》规定了援助难民和收容国家的各种安排，并确定了可能需要立即或长期援助的领域。可能需要采取长期的行动，以便：加强各种设施和系统提供庇护、教育、健康和儿童保护服务的能力；加强住房、能源供应和自然资源管理；改善生计并发展经济；并赋予妇女和青年权力。

难民署将继续参与难民保护和解决方案的所有领域；但是，《行动纲领》设想的转型援助需要各种投入，而**远远不止是人道主义甚至联合国发展对策。**必须让更广泛的利益攸关者参与其中。虽然难民署可以发挥促进作用，但它认识到，它没有能力在所有领域发挥领导作用。

因此，难民署必须鼓励其他人作出重大贡献，以加强机构能力，帮助收容社区克服因冲突或大量难民抵达而造成的冲击，并增进难民的权利。可以通过以下方式实现这些目标：

-**在 UNCT 内。** 难民署积极利用其他机构的专长来提高难民的复原力：教育领域的 UNICEF 和 UNESCO就业领域的 ILO健康领域的 WHO 等。它努力将难民纳入联合国发展框架 (UNSDCF/UNDAF) 中。

-NGONGO 的贡献和领导作用至关重要，可以在 HTC 和难民署协调的难民应对措施中促进它们发挥作用。应鼓励其他人在其专长领域发挥领导作用，这可以加强他们的参与度和难民的融入，而不会损害难民署的职责或责任。

-**私营部门以及多边和双边发展参与者。**难民署鼓励私营部门和发展参与者的参与。它了解难民、行动环境以及参与难民应对行动的其他机构和行动者，这意味着难民署可以成为这些组织宝贵的指南和信息来源。

自愿遣返和返回

在联合国内部，难民署应充当难民权利的权威发言人，以便每个难民能够安全并有尊严地自愿返回其本国。它应为联合国的行动提供咨询和指导，如果难民原籍国的局势发生好转，能够保障难民安全、有尊严和可持续地返回，则难民署应帮助难民自愿返回本国。

在指导联合国系统时，难民署应评估各国针对下列事项的准备工作：接收回国者；确保他们的安全并提供必要的服务；和长期支持返回。在评估中，难民署应确定自愿返回的障碍、有利于自愿返回的条件和具体的保护需求。难民署还应领导联合国和行动伙伴开展其他系列相关活动。其中包括：收集潜在返回地区的有关信息；针对难民开展有序的对话和意向调查；亲自探视；确定具体的保护需求；监测；以及采取全面措施以支持保护和解决方案。难民署可以与东道国政府和接受国政府签署《三方自愿遣返协议》，该协议应确定法律框架，列出难民保障权，并阐明各方的责任。

在返回国中，难民署在努力援助回返难民时，通常应关注该国的协调机制（特别是 UNCT 和HCT□如适用），并在初期阶段关注保护事宜、援助工作以及返回者的福祉。其职责包括：提供整套回返计划；提供初步的重返社会支持；监测回返者；介绍难民回返地区中的保护风险；宣传减少这些风险的措施并提供相应的业务指导。

难民署的前提是，政府应尽可能领导难民应对措施。除此之外，难民署履行其协调职责的方式还取决于具体情况。

难民应对计划。针对机构间难民应对计划（针对特定国家）和区域难民应对计划（针对难民涌入多个国家的问题），难民署应领导计划的制定、实施和资源调动事宜。应对计划是个协调工具：它们应制定共同战略，并向东道国政府和捐助者概述机构间应对措施，包括资源需求。

全面应对框架。若经要求，难民署应协助各国政府落实必要的国家、区域和国际安排，以便制定难民问题全面应对框架。按照 GCR 的愿景，这些框架应吸引广泛的利益攸关者参与其中，并要适合于具体情况。

GCR 认识到，人口流动有时并不是同质的，而可能是复合型的。某些大规模的人口流动包括难民和其他流动人口；还有些人口流动则包括难民和境内流离失所者；在某些情况下，由于突发自然灾害和环境退化，人们被迫跨境流离失所。

这些情况对受影响国家构成了复杂的挑战。为应对混合移民中的难民流动，难民署应与 OCHA□UNDP 和国际移民组织 (IOM) 等众多行动伙伴携手合作，酌情根据其任务、职责和专门知识制定协调一致的方法。

例如在同时涉及境内流离失所者和难民的**复杂紧急情况**下，难民署和 OCHA 采用联合协调模式，以确保领导和协调工作相辅相成，并做出明确的界定，体现出它们的专业知识、任务和职责。

难民署还应积极努力确保将人道主义和发展对策相互联系起来，并促使世界银行和国际金融机构等多边合作伙伴参与进来。这些努力包括人道主义-和平-发展的关系、集体成果方法以及《人道议程》中提出的"新的工作方式"。

目前已经设计了可以根据区域情况灵活调整的**联合协调机制**，以便应对难民和移民的混合流动以及应对难民和收容社区。难民署和 IOM 在**难民署 - IOM 联合函：关于安全、正常和有序移民全球契约**（2019 年 1 月 25 日）中进行了详细阐述。

只要**机构间协调机制**在任何国家或地区有效，难民署都将同样尽力与它们协调其工作。

任何时候，难民署都将履行其任务规定的职责，包括协调各种努力以确保难民得到保护并为他们提供解决方案。

附录

Joint UNHCR and OCHA, Note on Mixed Situations. Coordination in Practice

Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office

3. 鏈接

《难民协调模式 - 最新指南》（2019 年） 联合国难民署-人道主义事务协调厅，《关于复杂情况的联合声明：实践中的协调》 《关于难民署任务的说明》 《难民协调模式》（内部链接）

4. 主要聯繫人

请联系对外关系司伙伴关系和协调处：

- Annika Sandlund（Sandlund@unhcr.org）
- Maria Kiani（Kiani@unhcr.org）