

高危人群

19 五月 2020

關鍵點

- 不要假定特殊需求人士很容易分辨出来，请积极地识别他们。
- 与特殊需求人士沟通以评估他们的需求和能力，并确定保护和援助方案的缺点。
- 咨询特殊需求人士的意见，以便确定食品和非食品物资援助方案的内容，并确保他们能够接触到分发机制。
- 请记住，特殊需求人士和团体通常不会主动提出自己的需求。

1. 概述

每次发生紧急情况时，部分难民或境内流离失所群体或个人由于其处境或环境会面临着更高的保护风险。这些高风险者包括我们通常所说的"具有特殊需求的人员"，他们由于歧视、身份或其他因素而面临着特殊的障碍，因而无法充分享受其权利或获得所需服务。（请参阅难民署[《标准化特殊需求代码使用指南》](#)）

难民署经常使用"具有特殊需求的人员"这个术语，但如果它意味着剥夺权利，则应避免使用它。必须注意到，并非所有被归为具有特殊需求的人员都需要获得专门的援助。例如，[残疾人](#)在试图享有其权利时会遇到障碍，但在许多情况下，他们面临的挑战主要源于社会、文化、生理、经济或政治歧视。

在非紧急情况下，社会服务和社区结构可以满足那些处境危险者的大部分需求。然而，在紧急情况下，许多安全和支助网络都会瘫痪，甚至成为新的风险源。应急措施也可能会忽略或无法识别需要特殊保护的群体或个人，因此，必须采取措施迅速地识别所有高危群体或个人，并向他们提供适当的保护和协助。

以下几类人通常被视为高危人群：[男孩和女孩](#)，包括孤身和失散的儿童；具有严重健康问题的人员；具有特殊法律或人身保护需求的人员；单身妇女；女户主家庭；[老年人](#) [残疾人](#)；具备不同性别、性取向或性别认同的人员（[LGBTI 人员](#)）

必须记住，并非以上类别中的每个人都有特殊需求，而且，他们的需求可能会随着时间而发生变化并受到环境的影响。不应使用标准援助方案来应对这些“被贴上标签的”群体，而必须了解[年龄、性别和多样性](#)特征如何共同决定了这些人的独特能力、风险和需求。因此，难民署工作人员应该分析个人和群体所面临的保护和援助风险，并通过定向保护评估和/或需求评估来评定他们的需求。

另需注意，保护和援助的范围不仅限于上述群体。所有人员应根据自身的需要，与有关人士和社区协商，接受适当的保护和援助。

2. 主要指導

保护目标

- 在紧急情况之初系统地识别高风险个人和群体，并确保利用参与性方法定期评估他们的需求。
- 与社区及其机构携手合作，建立相关机制，以便迅速识别并转介高危人员，特别是人道主义行动者不太注意的人员。
- 与高危人员及其社区共同设计和实施保护对策和援助方案。
- 在所有保护和援助应对措施(包括接收、登记、难民身份确定和重新安置)中根据情况的紧迫性，优先考虑高危个人和群体。
- 与其他保护和援助行动者（包括国家合作伙伴）建立伙伴关系和转介机制，它们应具备相关的专门知识和充分的能力，可以援助高危群体和个人。
- 建立和维护机密的个案管理系统（使用 proGres 数据库），用于登记并跟踪高危人员，并记录他们需要和已获得哪些保护和帮助。如需详细了解如何在 proGres 中记录特殊需求，请访问[登记模块的基准 SOP](#)

注意。行动部门应确定它们要跟踪哪些特殊需求，以及如何在 proGres 中最有效和安全地记录这些需求。如果个人的特殊需求没有记录在登记模块的特殊需求 (SPN) 实体中，或者如果用户无法访问 SPN 则无法考虑到这些需求，也无法优先照顾 SPN 中的个人。

对于具有特殊需求并需要个案管理措施的人员，可以将保护事件和干预措施记录在 proGres 的法律和人身保护模块、儿童保护模块或 SGBV 模块中。请记住，不从事儿童保护或 SGBV 工作的登记人员、难民身份确定人员、重新安置人员或任何其他方案人员都不能访问 SGBV 和儿童保护模块中记录的信息。

在决定访问级别或在何处记录何类信息时，行动部门应考虑到并采用与 CP/SGBV 和 SPN 相关的安全设计方案。

可以通过数据库生成的报告来获取已记录在案的所有特殊需求人员的汇总信息。

基本原则和标准

- 联合国难民署，[《年龄、性别和多样性政策》](#)，2018 年。

该政策加强了难民署在工作中确保以人为本的承诺。它强化了难民署对于坚定的 AGD 方针、对受影响人口负责以及对于妇女和女童的承诺。它为难民署总部和所有行动部门确定了六个参与领域和十项强制性核心行动。

- 联合国难民署，[《了解社区保护》](#)，政策文件，2013 年。

阐明从实施社区保护方案中汲取的主要经验教训。向难民署人员和合作伙伴提供建议，帮助他们将社区方法纳入人道主义工作中。

- 联合国难民署，[《难民署行动中的社区方法手册》](#)，2008 年。

该手册认为，如果将受关注人员视为行动决策的核心考虑因素，并与他们合作制定保护策略，那么他们将能得到更好的保护，并更有利于确定、制定和维持解决方案，并将更有效地利用资源。

保护风险

- 如果在紧急情况中没有及早识别出具有特殊需求的群体或个人，他们可能会面临更高的保护风险，包括歧视、虐待、暴力或污辱。
- 如果识别高危人群的机制无效，则可能无法识别某些需要特殊保护的个体，特别是在其特殊需求未被留意的情况下。
- 如果没有尽早消除具有特殊需求的群体或个人所面临的保护和援助缺口，那么，随着时间的推移，情况可能会更加恶化。
- 社区可以发挥至关重要的作用，以便识别和帮助高危人员（包括具有特殊需求的人员），并协力规划和实施保护与援助方案。然而，它们有时也会产生消极作用并造成伤害。在流离失所期间，可能会（重新）出现不良的传统习俗，边缘化和弱势群体可能会面临更多的极端排斥或剥削，权力失衡可能会加剧，等等。
- 如果相关系统过于简单地偏袒某些具有特殊需求的人员，这可能会人为地产生新的需求，并在社区中制造紧张局势。因此，应随着紧急情况的演变，定期审查特殊需求以及其优先级。

其他风险

- 如果未及时确定和解决特殊需求，则受关注人员的处境可能会恶化，造成更多的伤害和生命损失等。
- 迟缓或无效的对策可能会带来安全风险。
- 如果难民署不对特殊群体履行其保护责任，则会损害其信誉和权威，并削弱其职责。

决策要点

- 在确定特殊需求以后立即采取充分的对策，并确保酌情提供日常援助，包括利用社区援助机制。
- 确保尽早识别出具有特殊需求的人员，并将其登记在案。
- 采取措施以确保行动不便的人员可以获得服务和便于使用的设施。
- 建立机密的转介系统，确保具有特殊需求的人员可以接触到相关服务提供者。
- 建立适当的系统来预防、缓解和应对暴力（包括 SGBV 剥削和虐待）。
- 确保相关方案将具有特殊需求的人员包含在内。确保具有特殊需求的人员通过各种便利的沟通渠道了解到与他们有关的方案。
- 确保工作人员、合作伙伴和公共主管部门意识到并了解如何应对特殊需求。
- 尤其是在非营地环境中，应确定合作伙伴并制定外联方案，以确保识别出具有特殊需求的个人并告知其权利。
- 确保建立反馈和回应系统，并且具有特殊需求的人员能够使用它们，同时已收到的反馈意见会得到妥善处理。

关键步骤

- 采取措施，确保具有特殊需求的群体充分了解他们有权享用的保护和援助措施，尤其是分发系统。
- 确定具有特殊需求并需要立即关注的群体或个人。优先关注孤身和失散的儿童、患病或营养不良者以及孤身**残疾人**。也要识别出需要中期随访的人群。
- [让社区参与进来](#)。社区可以发挥至关重要的作用，以便识别和应对具有特殊需求的人员的保护需求。这尤其适用于人道主义工作者无法进入的地区。
- 识别现有的社区机构和社区自我保护机制，并采取措施消除消极的应对机制。
- 识别**残疾人**机构以及特殊需求人群的其他援助机构，并与其携手合作。确保将他们纳入更广泛的社区领导机构中。
- 确保将有紧急和慢性病医疗需求的人员转介给医疗服务人员，以立即进行治疗。
- 在起草沟通信息时要考虑到特殊需求。儿童、患者、老人、**残疾人**有可能无法通过日常渠道获得所需的信息。调整沟通战略以满足此类需求。
- 为具有特殊需求的群体或个人提供"快速"排队系统，以便他们能够迅速登记并获得援助和保护。根据其需求的重要性和紧迫性来确定优先级。在大规模的行动中，可以要求接待小组的成员监

测接待区（和接待区以外），以便预先识别并优先关注具有特殊需求的人员。

- 具有特殊需求的群体或个人应迅速获得保护和援助：在接待、登记、难民身份确定、重新安置以及其他应对机制和流程中，应优先考虑他们。请参阅联合国难民署的《登记和身份管理指南》第 5.1 章，以便了解[在登记时如何优先关注具有特殊需求的人员](#)。
- 培训接待和登记人员，以识别和转介有特殊需求的人员。如需详细了解如何确定特殊需求代码并进行转介，请参阅联合国难民署的《登记和身份管理指南》，尤其是第 5.2 章“在登记过程中管理身份”，以及第 4 节[按照标准作业程序识别特殊需求并转介相关个人](#)。
- 不妨编制精选的关键特殊需求代码简表，列出与当前局势最相关和最恰当的需求，并对工作人员进行培训，以便识别和记录这些代码，而不是整个列表。还可以提供筛选性问题，以帮助工作人员进行识别。
- 将特殊需求人员的详细信息输入 proGres（如果采用纸质方式进行预登记，请在物理记录中标记特殊需求。）
- 确保接待/登记处有难民署工作人员负责保护、儿童保护和社区保护事宜，以便于立即评估经登记人员介绍的具有特殊需求的人员。
- 在 proGres 数据库中建立和维护最新记录。（通过从 proGres 生成报告来）建立简单的定期报告系统。关注已确认的需求、已提供的服务，以及相关统计数据。
- 与受影响群体或个人以及社区协力建立机制或流程，以提供基本服务、监督服务的交付情况并采取后续行动。
- 确保具有特殊需求的群体或个人能够前往援助分发点，并且在提供商品和服务时不会受到忽视。
- 必要时，安排单独的排队系统，或将商品送给无法前往分发地点的人员。在向具有特殊需求的群体或个人分发商品时要进行监督，以确保他们不会受到歧视和剥削。
- 记住，某些群体可能会遭受其他社区成员的暴力和虐待。必要时安排单独的分发活动和咨询服务。
- 如果个人无法亲自领取援助物品，请为其指定并记录代领人员。监测此类情况，确保预定的援助对象能够收到援助物品。考虑社区方法。
- 监督住房、水资源和卫生设施的建造工作，确保对这些设施进行改造，以便满足具有特殊需求的人员的需求。规划相关设施时，让具有特殊需求的人员参与进来。
- 为身体[残疾](#)人士、体弱的[老年人](#)、孕晚期妇女以及承受严重[精神](#)痛苦的人士提供交通服务，方便他们获得医疗和其他服务。确保出行者有相关看护人员（通常是亲戚）陪同，并明确集合点，以防止与家人失散。
- 采取措施，以免进行不必要的重复访谈，否则可能会影响保密性，并增加受访者的压力。为此，确保每当转移具有特殊需求的人员时，其个案记录也会随之转移。
- 确定具有医疗保健设施的地方机构（诊所、学校、医院、娱乐场所等），并完善这些机构。
- 对有特殊需求的群体或个人进行参与式评估，并在业务计划中考虑他们的意见。确保他们可以参加会议，或对他们进行家访，以收集他们的意见。采取多种参与式方法并进行调整，以便满足不同目标群体的需求。
- 如有可能，可以为具有特殊需求的人或其家人提供职业培训和谋生机会，以帮助他们谋生并找

到长期解决方案。

管理的关键因素

- 需要安排资源和足够的人员来满足特殊需求。
- 定期评估方案，确保实施[年龄、性别和多样性](#)政策，并且这些方案能够接纳所有人。
- 建立监督机制，监督所有关键措施的实施。
- 建立机密的反馈和回应系统，确保具有特殊需求的人员能够使用它们。该系统应确保他们能够举报保护问题，包括性剥削和虐待。
- 建立国家伙伴关系，确保针对具有特殊需求的个人和群体所提供的方案和支持具有可持续性。
- 实施社区保护措施并与社区（包括收容社区）合作，以便识别和应对特殊需求人员的需求。

资源和合作

工作人员

- 关键领域包括：保护、社区保护、[心理健康和社会心理支持](#)□

财力

- 应足以规划和实施必要的服务、方案和干预措施。

合作伙伴

- 国家非政府组织和政府机构，包括相关部委。

附录

[UNHCR, Guidance on the Use of Standardized Specific Needs Codes, Annex 1 and Annex 2, IOM 030-FOM 030-2009](#)

[UNHCR, Guidance on the Use of Standardized Specific Needs Codes Annex 2 IOM 030-FOM 030-2009](#)

[Standardized Specific Needs Codes - French](#)

[Mental Health and Psychosocial Support Programming for Refugee Operations, 2013](#)

[UNHCR, The Heightened Risk Identification Tool, 2010](#)

[UNHCR, Tool for Participatory Assessment in Operations, 2006](#)

[Guidance on the Use of Standardized Specific Needs Codes \(English\)](#)

3. 學習和實地實踐

4. 鏈接

[联合国难民署，登记和身份管理指南](#) [联合国难民署PRIMES 支持 难民署，《行动中的参与式评估工具》](#)，2006年 [联合国难民署，《行动指南：难民行动心理健康和社会心理支助方案》](#)，2013年 [联合国难民署，《高风险识别工具（用户指南）》](#)，2010年（第二版）。 [联合国难民署，《了解社区保护》（2013年）](#)。 [难民营以外的社区外联工作](#)。 [社区中心](#)。 [被迫流离失所情况下有效和礼貌地沟通](#)。 [社区保护、心理健康和社会心理支持](#)。 [《援助被迫流离失所的残疾人》](#) [《援助被迫流离失所的女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人》](#) [《援助被迫流离失所的民族或种族、宗教及语言上的少数群体和土著人民》](#) [《援助被迫流离失所的老年人》](#) [《援助 SGBV 中的幸存男性和男孩》](#)

5. 主要聯繫人

第一联络人为难民署副代表（保护）、或难民署助理代表（保护），或该国的高级保护干事或高级社区保护干事。

或联系难民署区域局的保护负责人、副主任（保护），或高级保护协调员、高级保护干事、高级社区保护干事。

此人将酌情联系 UNHCR DIP 的相关技术部门。