

# 应急准备方法

07 三月 2023

## 關鍵點

- ERP 是机构间常设委员会认可的框架，用于防范境内流离失所情况、自然灾害和其他非难民紧急情况。在国家层面上，为了支持东道国政府，应由联合国驻地协调员 (RC) 或人道主义协调员 (HC) 领导这些准备工作。
- 与此同时，为了支持东道国政府，始终应由联合国难民署的代表领导潜在难民紧急情况（涌入）的准备工作，并应让联合国国家工作队 (UNCT) 或人道主义国家工作队 (HCT) 的成员参与进来。在这种情况下，难民应急准备整套计划 (PPRE) 提供了相关框架。
- 采纳 ERP 时，潜在紧急情况的规模往往需要众多机构和组织共同采取行动。
- HCT 应进行实时和连续的风险分析和预警，这对于应急准备和启动相关的准备行动至关重要。

## 1. 概述

说明。本条目的内容属于机构间常设委员会 (IASC) 备灾和复原力问题工作组在 2015 年为外地测试而发布的应急准备 (ERP) 的“测试”版。它有可能不是以后发布的最终版本。

应急准备 (ERP) 旨在优化人道主义紧急情况发生后立即提供的关键援助的速度和数量，它提供了实用指导，从而协助机构间国家工作队（包括联合国机构、国际组织、红十字与红新月运动以及非政府组织），以便他们共同准备利用恰当的人道主义援助和保护来应对潜在的紧急情况。

ERP 主要适用于机构间防范自然灾害和境内流离失所 (IDP) 情况。在潜在的难民危机中（已确认的紧急风险与难民紧急情况的发生概率明确相关），难民应急准备整套计划 (PPRE) 使用了与 ERP 相同的方法，并应作为工具包和指导原则。

ERP 概述了国际人道主义社区如何组织起来以支持和补充国家政府的行动。制定该指导准则的前提是认识到，各国政府负有根据联合国大会第 46/182 号决议向身处困境中的未成年和成年男女以及人口亚群体提供人道主义援助的主要责任，该决议申明：“每个国家都应负起首要责任，以照顾其领土内发生的自然灾害和其他紧急情况的受害者。因此，受影响国家应发挥主要作用，以便在其领土内发起、组织、协调和实施人道主义援助。”

ERP 是用于实现以下目标的工具：

- 达成对风险的共识，并建立监测这些风险的系统，确保在需要时尽早采取措施。
- 制定最低程度的多灾种准备工作。
- 采取更多措施，包括制定针对特定风险的应急计划并将其作为初步应对计划的基础，从而在人道主义紧急情况的最初 3-4 周内满足受影响人群的不同需求。

机构间常设委员会备灾和复原力问题工作组在难民署的参与下制定了 ERP，它取代了 2001 年制定并于 2007 年更新的“机构间人道主义援助应急计划指南”。

## 2. 與應急行動的相關性

应急准备旨在确保制定最终应对措施的战略方向和必要基础。经验表明，开始提供紧急援助（特别是大规模提供）需要很长的准备时间。通过制定准备措施，可以在危机发生前采取前期准备行动。准备工作包括：局势分析、规划、确认差距、培养和协调伙伴关系，可能还包括资源的预先部署。良好的应急准备工作为应急措施奠定了基础。

特定的风险级别会启动下图所示 ERP 三大主要内容中的某些行动。

內容	何时以及何人	目的
风险分析和监测 (多灾种)。	◦ 始终定期进行 ◦ 在驻地协调员 (RC) 或人道主义协调员 (HC) 的领导下，由联合国国家工作队 (UNCT) 或人道主义国家工作队 (HCT) 执行。	识别潜在危害并监测与这些危害相关的指标

<b>ERP 最低准备行动 (MPA) □</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 始终持续进行。</li> <li>◦ 由 UNCT 和/或 HCT 以及群组（若有）完成。</li> </ul>	维持标准的最低准备行动，为应对紧急情况奠定基础。
---------------------------	---	--------------------------

<b>ERP 高级准备行动 (APA) 与 ERP 应急计划 □</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 中高风险情况（风险评分高于 8）。</li> <li>◦ 由 UNCT 和/或 HCT 以及群组（若有）完成。</li> </ul>	提高应急准备级别。
--------------------------------------	---	-----------

### 3. 主要指導

#### 基本流程 - 如何运行？

ERP 是个连续的过程，分为三个关键要素：

- 风险分析与监测。
- 最低准备行动 (MPA) □
- 高级准备行动 (APA) 与应急计划。

该方法：

- 由驻地协调员 (RC) 或人道主义协调员 (HC) 领导。
- 由联合国国家工作队 (UNCT) 或人道主义国家工作队 (HCT) 加以管理。
- 如果存在群组和部门，则由集群/部门间协调小组和集群/部门提供支持。
- 接纳各种各样的行动者，包括地方级的行动者。
- 协助对受影响人群负有主要责任的国家当局。

<b>背景</b>	<b>问责</b>
-----------	-----------

**创建了机构间常设委员会人道主义协调结构的国家。**

HC 与 HCT 和国家级群组/部门协力合作，应领导 ERP 流程，并确保 HCT 内部以及与国家机构之间的协调度。面对难民情况，由难民署领导协调工作（采用难民应急准备整套计划）；面对突发公共卫生事件，由世界卫生组织领导协调工作。

## 没有创建机构间常设委员会人道主义协调结构的国家。

驻地协调员应成立机构间人道主义国家工作队，并与该工作队和国家当局协力实施 ERP。驻地协调员应鼓励非政府组织（包括活跃在该国的妇女组织）的投入和参与，以确保其人道主义能力和专业知识得到认可，并且他们能够充分贡献其力量。可能需要为此扩大国内协调机制。

国家和地方当局的参与程度取决于具体情况。在任何情况下，都应了解国家和地方当局的计划、能力和系统，这是 ERP 的基础。此外，也应了解在特定背景下哪些隐藏的不平等和漏洞会影响女性、男性及其社区的风险敏感性和复原力，并应以中立和公正原则为指南。

ERP 方法具有三个相互关联的行动级别：

机构间	部门/群组	特定机构
<b>建立总体框架，以指导所有潜在的人道主义救援人员的集体行动。</b>	确定各机构如何共同实现该部门特定的目标。	描述该机构如何采取应对措施

## ERP 三大主要部分的概述

### (a) 风险分析和监测（多灾种）

共同并明确地认识到，哪些风险可能会诱发严重危机，因而需要采取经过协调的人道主义对策，这种认识是整个 ERP 流程的基础。分析可以指导规划流程，与此同时，监测工作可确保该过程对新出现的风险能够及时做出回应。风险分析过程能够识别可能引发危机的风险，并对其影响和概率进行评级。风险等级确定了其阈值是低、中还是高。如果确定风险阈值为“中”或高，则建议制定应急计划（请参阅下文的“高级准备行动和应急计划”）。

同时，应使用在风险分析过程中确定的指标进行风险监测。监测活动针对新出现的风险提供了预警，从而可以尽早采取行动（例如，调整应急计划，或在可能的情况下采取行动以减轻新出现的风险的影响）。

### **(b) ERP 最低准备行动 (MPA)**

ERP MPA 是每个 UNCT 必须执行的系列活动，以便在某个国家内制定最低水平的应急准备工作。ERP MPA 并不针对具体风险或场景，通常不需要大量额外资源。它们包括风险监测、制定协调和管理安排、准备进行联合需求评估和监测、信息管理以及确定行动能力和安排，从而提供主要的救济援助和保护。实施它们会对最终的应对质量产生根本性的影响，并可以灵活应对不同类型的紧急情况。

### **(c) ERP 高级准备行动 (APA) 与 ERP 应急计划**

APA 和应急计划是两套相辅相成的活动，如果风险分析和监测表明紧急情况发生的风险为“中等”或更高，应同时启动这两套活动，以便应对特定的风险。

ERP APA 旨在提高 HCT 应对特定风险的准备水平。与 ERP MPA 不同的是，ERP APA 是针对特定风险的。它们基于已有的 ERP MPA 和 ERP APA 清单（参见附录 III），包含了补充和支持应急计划流程的基本准备行动。

应急计划阐明了紧急情况发生后最初三到四个星期内的初步应对策略和行动计划，以便满足人道主义的需求。应急计划阐明了可能发生的情况和潜在需求、需要采取的行动、所需资源以及需要填补的空白。

## **联合国难民署的作用和责任**

作为 UNCT 和 HCT 的成员，联合国难民署应充分参与 ERP。在防备境内流离失所情况和自然灾害时，联合国难民署应协助由 RC 和/或 HC 领导的准备工作。在整体准备行动中，联合国难民署应领导自身下属的三个群组（[保护群组](#)、[住房群组](#)以及[营地协调和营地管理群组](#)）的准备工作。其参与程度取决于这些群组的应对措施是否是准备工作的重点，以及在该国是否已正式启动群组。

## **联合国难民署在国家层面上参与行动时的考虑因素**

- ERP 应切合实际。它应关注需求、现有资源或措施、弥合差距的途径，以及国家工作队可以如何接触受影响人群以便提供援助。换句话说，这个过程中需要询问和回答重要的行动问题。风险分析和监测是动态和迅速地采取准备措施的关键所在。
- ERP 应具有灵活性。国家工作队应根据该国的准备能力确定行动的优先级别。
- ERP 应鼓励广泛参与。如果所有的援助人员从最初就参与规划流程，规划才最有效。
- RC 或 HC 应具备战略领导能力，同时国家级机构应竭力提供人员和资源来支持该过程，这对于 ERP 的成功至关重要，而这有赖于国家工作队的每个成员。

## **附录**

## **4. 鏈接**

[ReliefWeb Response](#)

## **5. 主要聯繫人**

联合国难民署紧急、保障和供应司 (DESS) 应急处。邮件：[hqemhand@unhcr.org](mailto:hqemhand@unhcr.org)