

ERP 应急规划（IASC 境内流离失所情况和自然灾害）

07 三月 2023

關鍵點

- ERP 应急计划和 ERP 高级准备行动 (APA) 是机构间工具，旨在在非难民紧急情况下达成应急准备状态。
- 其由相关国家中的 RC 或 HC 领导 UNCT 或 HCT 成员启动实施。
- 在预期将发生难民危机时，难民署应领导机构间应急规划，此时应采用 PPRE 应急规划指南。
- 当风险水平达到“中等”或以上时，必须执行应急规划。
- 整个规划过程中都应该确认并记录需要跟进的具体准备行动或者问题。
- 应急计划文件本身不是最终目的；与全部合作伙伴展开全面磋商也同样重要。应在规划过程中记录合作伙伴的决策。

1. 概述

说明： [本指南属于应急准备 \(ERP\) 方法中的内容](#)。其当前版本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 ERP“测试”版。发布的 ERP 最终版本的内容可能会有不同。

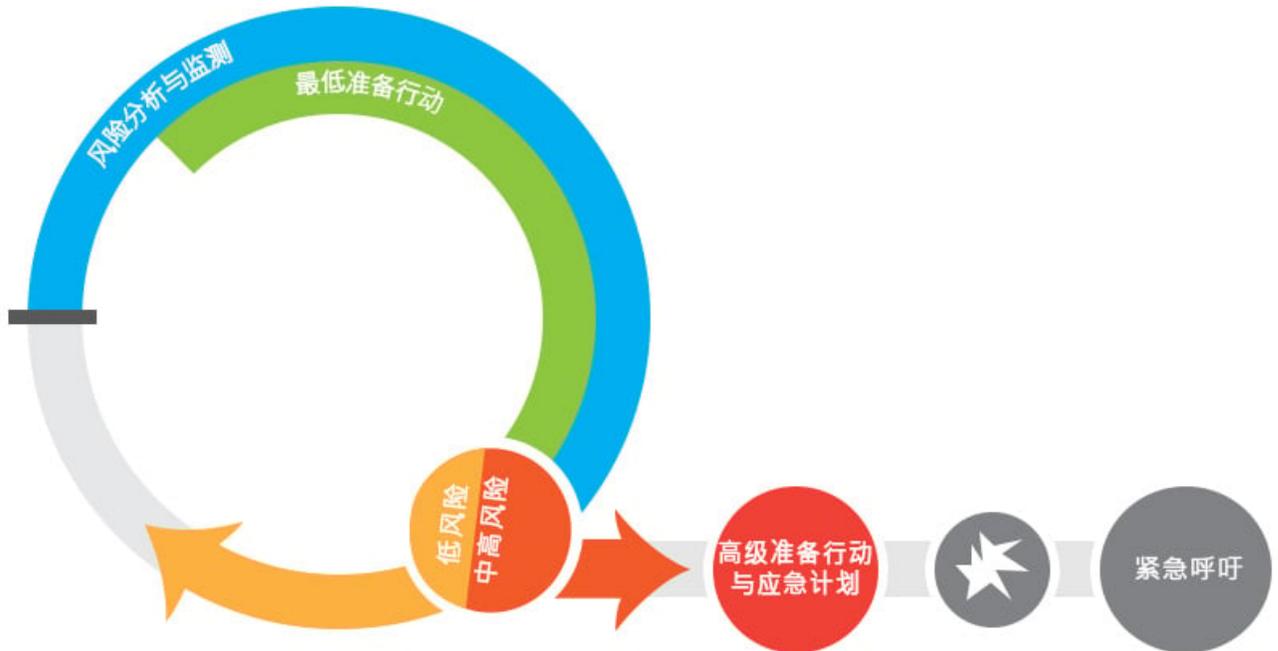
“应急规划就是预测到潜在危机以后制定战略、安排和程序的过程，以便满足受危机影响人员的人道主义需求”（Richard Choularton 应急规划和人道主义行动：实践回顾 HPN 59 号网络文章，2007 年 3 月）。为满足紧急情况开始三到四周期间的重大人道主义需求，应急计划 (CP) 应制定初步应对策略和行动计划。它应体现出规划过程中所有参与合作伙伴做出的决策。发生紧急情况之时，应按照 IASC [人道主义方案周期的规划](#)，将其完整过渡为初步应对计划 (PRP)

ERP 应急规划过程通常由驻地协调员 (RC) 或者国家层面的人道主义协调员领导，主要是让不同机构合作防范自然灾害和境内流离失所 (IDP) 情况。

在潜在难民危机中（即已确认的紧急风险与难民紧急情况的发生概率明确相关），应以难民应急准备整套计划 (PPRE) 为工具包和指导原则，其采用了与 ERP 相同的方法。PPRE 应急规划指南专门用于应对难民危机。该国中的难民署代表应始终在难民情况中领导机构间应急规划，为东道国政府提供支持。

应急规划的关键原则

- 应急规划应简单而易于完成。该任务不应仅仅由专家承担：应对措施中可能涉及的所有工作人员都应参与进来。实施应对措施时，必须了解其责任归属和内涵。
- 应急计划需要具体明确，而不是泛泛而谈。必须在计划中开展风险分析和监测，从而依据具体信息制定计划。
- 应急计划应高效、有效且公平地使用资源来恰当满足人道主义需求。
- 应急规划应注重过程。尽管书面计划很重要，但倘若缺少合理的过程，应急规划可能只会被忽略，最终被搁置或者存档弃用。文件本身并不是最重要的。它会记录预先完成的决策过程，回答问题并指定责任。
- 应急规划应该切实可行。切实可行的计划必须要有对应对能力的切实认识。许多应急计划都假定存在足够的应对能力或者可以迅速拥有足够的应对能力，却没有做出充分的努力来确定相应的前提条件。因此，应急计划可能貌似能够管理危机，但实际危机可能远远超过了现有的应对能力。



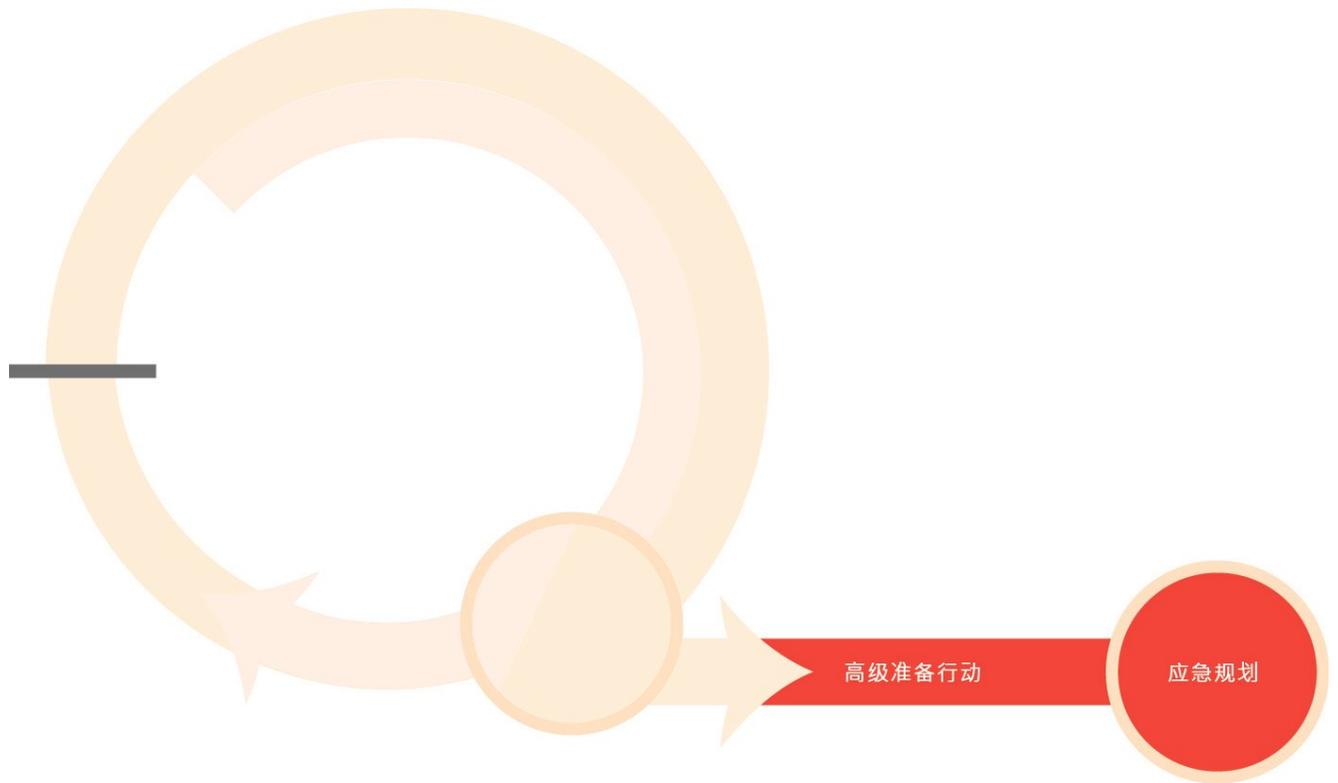
2. 與應急行動的相關性

IASC 系统对 ERP [高级准备行动](#) (APA) 和应急规划采用前瞻性"无遗憾"方法，尤其是在已达到（根据风险分析确定的）风险阈值时。当风险被分类为"中等"或以上（即风险评分达到 8 或以上）时，必须执行 ERP APA 和应急规划。参见 [ERP 风险分析和监测](#)。

应急计划的目标是：

- 促使全部相关合作伙伴对紧急情况的预期范围、可能的人道主义需求、拟定应对行动的性质和范围达成共识。
- 阐明在紧急情况开始几周中用以满足受影响人群迫切需求的部门/群组应对策略。
- 确认潜在应对措施中的具体挑战和缺口。
- 沟通预期资金要求。

在发生紧急情况时，协力快速拟定初步应对计划 (PRP)。



3. 主要指導

基本流程 - 如何运行?

RC 或 HC 应领导联合国国家工作队 (UNCT) 或人道主义国家工作队 (HCT) 启动并实施 ERP 应急规划。倘若风险水平长期处于"中等"或者"高", 或者诱发应对措施的危险加剧, 建议应定期审核应急计划。

第 1 步ERP 高级准备行动 (参见 [ERP 高级准备行动](#))

第 2 步制定应急计划

UNCT 或 HCT 应确立制定计划的工作计划和时间表。应商定并分配完成计划不同部分的责任归属和截止日期。鉴于 UNCT 或 HCT 在 RC 或 HC 的领导下全面负责应急计划, 因此应定期进行磋商, 行动也应获取指导。

第 3 步消除准备缺口

应消除规划过程中确认的准备缺口。这同样应采用系统性方法, 且应商定和分配好责任归属和截止日期。

第 4 步测试应急计划

应商定计划的定期测试和审核时间表。这应与风险监测联系起来。应使用模拟等工具来测试计划。

ERP 应急计划的结构。（另参见随附的 ERP 应急计划模板）

(a) **局势和风险分析（包括性别分析）。** 此部分概括了可能发生的事情，以及其可能的影响和应对能力。同时列明了制定应急计划所依据的主要规划假定条件。

(b) **应对策略。** 此部分概括了计划希望达成的目标。应基于局势和风险分析来制定应对策略。该应对策略分为两大部分。第一，根据风险分析获得的信息确立目标。第二，针对这些目标，制定将采用的应对或干预措施

(c) **采取行动。** 应对策略确定了目标，此部分则确定了实现它们的方式。采取行动部分的内容确定了适当的干预措施以及相应的实施方式（例如，动用与地方政府合作的地方 NGO 分发救济物品）和必要的步骤（后勤和需求评估等）。此部分体现为**群组概要计划**，概述了达成群组/部门目标所需要采取的业务行动。

(d) **协调和管理安排。** 此部分列出了顺利完成应对行动所需要的协调和管理结构。

(e) **行动支助安排**（共同评估/信息管理/ 应对措施监测）。此部分列出了用于支持行动的若干安排。制定 CP 以后，将会表明行动支助的具体需求。

(f) **准备缺口及行动。** 此部分列出了规划过程中确认的准备缺口。应审视已确认的缺口，然后进行优先排序，并指定消除缺口的责任归属和行动时间表。

(g) **资金要求。** 此部分应包含两种预算：针对拟定应对措施的指示性预算；和针对准备行动的预算。制定指示性预算具有若干价值。首先，它让总部和捐赠者清楚了解可能需要的支助事项和拟定应对措施的可能规模。其次，它确保在需要应对措施时，可以及时发布已编制预算的应对计划。

维护

应急规划过程并不会随着 CP 的出台而结束。该计划必须定期予以审核并更新。在风险监测表明局势有变时，或者在机构环境有变（例如在 HCT 的成员或领导层发生显著改变之后）时，尤其需要彻底审核计划□CP 后续活动的持续参与情况应纳入相关参与组织和个人的工作计划中。

简单的**模拟练习**可发挥作用。凭借它们，人道主义应对措施的参与人员可以熟悉计划中构想的协调和应对机制。它们也有助于测试规划假定条件和应对系统。可在应急计划的定期审核及更新时间表中纳入模拟项目。

联合国难民署的作用和责任

难民署以 UNCT 和 HCT 成员的身份，在本国 RC 或 HC 的领导下参与 ERP 自然灾害和 IDP 情况应急规划。如相关 CP 中预定部署由难民署领导的群组（保护、住房、[营地协调和营地管理](#)），且难民署具有合适的领导能力，则难民署也可能会领导制定群组计划。（在自然灾害情况下由 IFRC 领导住房群组活动或由 IOM 领导 CCCM 活动）ERP 应急计划中始终应包括[保护群组](#)计划。

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），难民署应与合作伙伴共同领导准备工作。难民应急准备整套计划应使用与 ERP 相同的方法，并应作为工具包和指导原则。PPRE 涵盖了对难民危机中机构间应急计划的具体指南。

附录

[Emergency Response Preparedness July 2015](#)

[ERP Annex X - contingency plan template \(draft\)](#)

4. 链接

[ReliefWeb Response](#)

5. 主要联系人

难民署应急、安全和供应司 (DESS) 应急处。联系邮箱：hqemhand@unhcr.org