

# 与东道国政府合作

17 四月 2024

## 關鍵點

- 熟悉东道国政府与应急响应相关的政治动态、能力和机构安排
- 了解其他联合国机构与政府的合作情况，并确定协同作用和互补性
- 始终与行动所在地区的地方政府当局（省长、市政府）合作，并维护一份主要政府对接部门的最新联系名单
- 在难民情况下，难民署驻该国的代表或最高级别的难民署官员与高级别政府当局直接沟通，根据难民署的任务规定，倡导保护难民并为难民问题找到解决方案

## 1. 概述

各国对其领土上被迫流离失所者和无国籍者的安全和保障负有责任。这一责任包括提供保护和援助，并根据国际公认的标准对待他们。难民署的授权作用是支持东道国政府采取应对措施，包括开展国际合作。本条目概述了在难民和境内流离失所者应对工作中与东道国政府合作的基本原则和实用建议。

## 2. 主要指導

### 国家的责任

虽然保护难民的责任在于中央政府，但区域和地方当局也发挥着至关重要的作用，开展国际合作以支持接收难民的国家是1951年《关于难民地位的公约》和难民署发挥支持作用的核心所在。2018年[难民问题全球契约](#)重申了这一点。该作用包括让发展行动者从应急行动一开始就支持东道国政府，以确保被迫流离失所者融入社会经济生活，并将应急行动与国家协调机制联系起来，以避免建立平行系统。

难民署及其合作伙伴将与国家和地方当局合作，加强其行动能力。

## 署与东道国政府的关系

### 难民

鉴于难民作为在原籍国之外寻求保护的人所具有的特殊性，1950年《章程》赋予高级专员代表难民进行交涉的法律权力，高级专员的监督职责就说明了这一点。

高级专员的难民职责适用于在紧急情况和非紧急情况下、在混合移徙、难民营和城市环境中的寻求庇护者和难民。

高级专员及其公署（难民署）有权根据其核心职责宣布哪些个人或群体可能属于难民署关注的对象。他们关注的可能是具体的个人，也可能是更广泛的群体。以这种方式履行职责，可使其他行动者了解高级专员对被迫流离失所者和无国籍者的国际保护兴趣和责任。

### 无国籍人士

根据1951年《公约》，难民事务高级专员对无国籍难民负有责任。此外，根据联大第3274 XXIX号和第31/36号决议，并根据1961年《减少无国籍状态公约》第11条和第20条的规定，申请享受1961年《公约》福利的人应向难民署提出申请，由难民署审查其申请，并协助他们向有关当局提出申请。

### 境内流离失所者

高级专员没有代表境内流离失所者进行交涉的一般或专属授权，但是，联合国大会授权高级专员在某些情况下参与行动，通过特别行动加强对境内流离失所者的保护并向其提供人道主义援助。

在高级专员采取有利于境内流离失所者的行动之前，必须满足某些要求。秘书长或联合国主管主要机关必须发出具体请求或授权；国家或其他有关实体必须同意；必须保证难民署能够接触到有关的境内流离失所者；必须有足够的资源和难民署的特殊专长和经验；行动应与其他机构的行动相辅相成；应确保工作人员有充分的安全保障。

[难民署在境内流离失所者局势下的行动参与](#)的范围通常与我们的全球[群组](#)领导和协调责任相一致，这些责任涉及保护、庇护所的共同协调和营地协调以及营地管理。如需更多信息，请参阅手册中关于[IASC群组方法](#)的条目以及[2019年难民署参与处理境内流离失所情况的政策](#)。

当发生新的重大危机时，难民署的行动部门应意识到，政府满足难民或境内流离失所者需求的安排可能会发生变化。应急响应行动由多个政府部门实施，如负责公共工程（供水、卫生）、教育、卫生和内政（安全和安保）的部门，这些部门通常还负责监督地方政府机构。许多国家的政府可能设有专门的应急机构，如民防和DRM。

就政府关系的实际管理而言，难民署应急管理人员应维护一份最新的联系人名单，并定期与其主要的政府对接部门接触。当需要作出快速或紧急的行动和保护决定或干预时，这可以起到很大的作用。

## 难民紧急情况

### 应急准备

难民署办事处或访问团（如果没有派驻人员的话）支持东道国政府为紧急情况做好准备。援助涵盖准备工作的各个方面，从确定和监测紧急风险和情景，到与应急规划有关的高级防备行动。难民署各办事处应了解政府的应急计划和国家应对能力。如需有关准备工作的更多信息，请查阅关于[应急准备](#)的章节。

### 在难民紧急情况期间

当难民紧急情况已经发生或即将发生时，难民署应就下列各点与东道国政府进行高级别磋商。在机构间协调安排方面，适用[难民协调模式](#)（RCM）难民署通过该模式与东道国政府共同领导难民应急工作，并向东道国政府提供支持。

与政府商议时应考虑的要点：

- 强调难民署认为需要或可能需要难民署提供国际保护和援助的人群。
- 努力确保新抵达的寻求庇护者和难民能够进入领土、获得庇护和利用庇护申请程序。
- 努力确保新抵达者获得适当的身份并享有相应的权利。
- 鉴于政府有责任确保庇护的平民性质，根据需要明确说明安全安排以及将平民与战斗人员和前战斗人员分开的相关程序。
- 询问现在有哪些基于政府的业务干预和协调机制（如果有的话）。
- 确定负责紧急情况的最高级别政府对接部门，以及主要工作层面的对接部门。
- 就应对战略以及难民署如何（酌情）加强东道国政府的应急能力进行公开磋商。
- 酌情建议联合制定应急计划或牵头制定难民应对计划（RRP）
- 鉴于联合国和非政府组织合作伙伴可能参与进来，协助协调应急行动。

难民署协助政府协调、实施应对措施并解决保护问题。通常情况下，这涉及到协调安排、与各政府部门在提供服务方面开展合作，以及在各级就难民保护问题进行定期对话。

应政府请求，难民署可以补充国家能力，以便在紧急情况下向新抵达的难民提供基本服务。至关重要的是，联合国和非政府组织行动者支持的应急行动不能取代政府服务或与之平行运作：在规划应急服务时，应始终以现有的国家能力为出发点。

### 境内流离失所者紧急情况

当境内流离失所者紧急情况已经发生或即将发生时，联合国驻地协调员（RC）或人道主义协调员（HC）

将就联合国的参与问题与东道国政府进行磋商。就机构间协调而言，[群组方法](#)适用于境内流离失所者紧急情况，整体应对措施由驻地协调员或人道主义协调员（共同）领导。请阅读关于[IASC群组方法](#)的条目，了解难民署在应对境内流离失所方面应发挥的作用的重要信息。

难民署的作用和与东道国政府的接触侧重于其负有牵头或共同牵头责任的三个全球群组。难民署领导全球[保护群组](#)〔GPC〕并共同领导全球[庇护所群组](#)和全球[营地协调和营地管理](#)〔CCCM〕群组。难民署通常并不支持整个应急行动。其作用和干预反映了联合国国家工作队〔UNCT〕或人道主义国家工作队〔HCT〕所采取的计划和方法。

## 难民署派驻机构/办事处

所有工作人员都应熟悉其东道国协议（通常称为accord de siège〔〕该协议规定了若干基本要求，难民署应按照这些要求，根据其任务规定与政府展开合作，开设或维持办事处，并代表难民和其他有关人员在东道国履行其国际保护和援助职能。在尚未达成东道国协议的国家，难民署国家办事处或应急小组应努力与政府正式进行交流，并确定初步的合作范围和方式。这项工作需要与难民署总部的有关区域局和司级部门协商进行。

## 国家合作伙伴

## 国家政府当局

国家当局领导和管理一个国家的整体应急工作。难民署必须与国家当局一起进行规划和协调，并让它们参与处理保护和行动问题。

国家当局包括政府领导人；难民和境内流离失所者问题主要联络人或工作队；相关职能部委，如负责外交、司法、移民、社会福利、民事登记等事务的部委；以及相关安全部队、执法机构和军方。包括行政部门和职能部委在内的国家主管部门发布的政策和指南可能会对地方当局在具体业务领域采取的方法产生重大影响。

## 地方政府

地方政府可能包括省长、市长、市政府、地方理事会、警察、安全部队和职能部委的分支机构。不应低估地方政府当局的影响力和作用。它们通常负责所有地方公共服务、土地和安置点问题以及安全、法律和秩序。市政当局往往处于应急行动的最前线，而且往往是务实、亲力亲为的行动者。

在营地外和营地内的行动中，应对行动的成功与否在很大程度上取决于受关注人员获得公共服务的程度。难民署可以实施能力建设举措或社区支持项目，以促进服务的提供并确保当地居民的良好意愿。

## 司法当局

司法当局是国家机构，但通常独立于政府履行其职能。它们可以在国家、地区或地方一级运作，包括

上诉法院和初审法院。难民署与司法系统的接触可能有几种形式。它可以作为法律诉讼的一方进行正式干预，可以向法院或其他司法机构提供非正式支持或意见，还可以向与诉讼有关的律师或申请人或寻求补救的人提供支持，例如在驱逐后或为了防止驱逐。

## 独立机构

独立机构可包括委员会（如国家人权委员会）、监察员办公室以及由政府或议会设立或任命的其他独立机构，负责调查和处理有关弊政或侵权的投诉。它们可以成为宣传工作的有益盟友，包括在难民署需要兼顾宣传和支持政府共同领导的时候，例如在保护群组中。难民署会酌情与这些机构联系，寻求支持或干预，例如防止驱逐。

## 联合国难民署的作用和职责

- 难民署在应急准备和应对方面与东道国政府在各级进行接触。
- 在实施行动和输送国际人道主义援助的问题上，难民署根据保护原则和人道主义要求，努力支持政府当局。
- 在适当、可行并经当局同意的情况下，难民署可参与为难民和境内流离失所者提供紧急服务，并参与相关能力建设举措，以加强东道国政府系统和服务部门应对紧急情况的能力。

## 後緊急階段

人道主义-发展-和平[HDP]联系方法鼓励各利益攸关方联合互补，共同努力，减少人们的人道主义需求、风险和脆弱性。这并不意味着人道主义、发展、和平和其他行动者应合并其活动或整合其作用，而是要求根据每个行动者各自的任务规定，在所有情况下分层实施方案或活动。

根据[经合组织发援会关于HDP联系的建议](#)，应对境内流离失所者和难民局势的措施应通过协调和结合相辅相成的人道主义、发展与和平努力，力求为有需要的人和收容社区找到解决办法，从而有助于将HDP联系付诸实践。这意味着在拯救生命的紧急阶段之后，应急伙伴需要将长期目标纳入国家或地方发展计划、联合国可持续发展合作框架或其他相关框架，作为《2030年议程》“不让任何人掉队”承诺的一部分，以及难民署为难民寻求持久解决办法的责任的一部分。在紧急情况下，应尽快弄清楚相关职能部委的政策和方案，以确定将被迫流离失所者和无国籍者纳入国家计划和服务的最佳方法，这是非常有益的做法。

## 3. 鏈接

[难民署, 难民问题全球契约2018年 IASC群组方法 经合组织发援会 关于HDP联系的建议](#)

## 4. 主要聯繫人

联系联合国难民署应急、安全和供应司[DESS][[hqemhand@unhcr.org](mailto:hqemhand@unhcr.org)]

伙伴关系和协调科: [hqng00@unhcr.org](mailto:hqng00@unhcr.org)