

早期应急响应

05 一月 2025

關鍵點

- 在管理层决定/指示执行与实地任何紧急情况有关的实地任务后，在开始执行任务之前，一定要咨询难民署外勤安全科[FS]或联合国安全和安保部[UNDSS]
- 从正式或实地行动合作伙伴、在紧急情况发生地/地区开展活动的其他联合国和/或国际/国家非政府组织那里获取有关当地情况的详细信息
- 确保任务团队由适当的人员组成，特别是在任务需要较长时间的情况下，应包括具有多种技能和应急经验的工作人员
- 如果任务团队中没有来自安全、行政、财务和人力资源等职能领域的工作人员，则为任务团队成员指定相关的支持职能角色。这对于在偏远地区执行更为艰巨的实地任务，且无法从邻近办事处获得远程技术支持的情况下尤为重要
- 如果认为有必要更频繁地派员前往紧急情况发生地/地区执行任务，则与FS/UNDSS一起确定可以设立临时派驻工作中心的安全地点，以方便任务团队成员开展日常工作

1. 概述

难民署经常面临需要立即采取行动的紧急行动，此类行动有时远早于任何紧急状态的宣布时间，有时甚至只局限于当地或者行动时间很短，因此不会触发正式的紧急状态宣布。在这种情况下，将由发生紧急情况的国家或邻国行动部门的工作人员提供紧急支持。向受影响地区派出紧急任务团队往往是确定紧急情况规模的关键，有助于在充分了解情况的基础上决定采取进一步措施，包括是否扩大应对规模和宣布紧急状态。然而，这些任务通常由最基本的实地团队执行，他们没有充分的准备来应对任何更大规模的紧急行动，也没有资源进行有意义的应对，尤其是在面临迅速升级的紧急情况时（大规模流离失所、自然灾害引发的危机等）。本条目根据难民署数十年的实地应急活动经验，总结了一些关

键步骤和最佳做法。

2. 與應急行動的相關性

紧急情况经常出乎意料地迅速发生。早期事实调查、需求评估，甚至是基本的应对措施，可能首先只能由已经在该地区和最靠近紧急情况发生地的现有工作人员来执行。这些工作主要由国内邻近办事处的工作人员，或邻国其他行动部门的跨境任务团队执行。在许多情况下，需要派出任务团队前往寻求庇护者正在或希望跨越国际边界的过境地区。在这种情况下，边界两侧都需要对人员流动进行监测，并为被迫逃亡者提供援助。最重要的是，所有实地任务和早期应对行动都要适当考虑到所涉难民署人员的安全和心理健康。

难民署自1950年成立以来，一直是应对难民和境内流离失所者紧急情况的主要机构之一，至今仍是如此。难民署在多年的实地行动中积累了丰富的知识和经验。虽然其中大部分经验教训被用于制定相关政策和业务指南，但有些经验教训可能无法转化为规范性规则，而只能用作最佳参考做法。本条目包含了其中的一些经验教训，并欢迎添加更多经验教训，力求将所有经验教训汇集到完整的资料库中，从而服务于实地紧急情况的应急响应人员，支持他们为流离失所者和无国籍人士提供最有效的保护。

3. 主要指導

3.1 安保和安全

尽管[安保和安全](#)考虑因素在单独的条目中进行了阐述，但仍有必要强调其在早期应急响应中的重要性，尤其是在通过临时的地方/地区团队提供支持，而不是作为全面应急响应行动的一部分提供支持时。

- 派团前往紧急情况发生地/地区执行的所有实地任务都应¹与外勤安全部门或UNDSS一起进行，或至少由其协调/批准。
- 如果当地没有难民署外勤安全人员或UNDSS²则必须与距离最近的FS/UNDSS或应急、安全和供应司外勤安全处³建立直接联系，以协调任何安保和安全问题，包括任务准备和许可。
- 如果任务团队成员中没有外勤安全人员或其他安全人员，则任务团队最好只选用经验丰富的人员，至少包括具有相关应急现场经验的驾驶员和外勤/保护人员。
- 作为任务准备工作的一部分，团队负责人/成员应与FS/UNDSS一道，与其他联合国机构、难民署正式和行动合作伙伴以及在紧急情况发生地区开展行动的任何国际/国家非政府组织取得联系，尽可能详细地了解当地的情况、安全状况以及可能与任务有关的任何其他信息。
- 在旅行之前，如果需要任何任务许可或其他安全通行/旅行许可，或者如果任务必须/可能得到中央当局的支持⁴FS或UNDSS应与相关当局的代表联系。
- 在抵达实地任务地点后，有必要与地方当局和/或政府执法机构的代表取得联系，特别是在安全事件可能对任务团队成员构成任何危险的地区，即使该任务已获得FS/UNDSS的批准。

2.3 紧急情况发生地/地区评估

虽然任务团队的重点工作可能是接触需要保护的人口，但负责行政问题的团队成员应及早对相关状况进行评估，以便在需要在该地区延长实地任务和行动时间（包括设立难民署办事机构）时，有助于决策过程的展开。这应包括与其他联合国机构、正式或行动合作伙伴和/或国际/国家非政府组织（如果在当地/该地区开展行动的话）的代表进行接触。

- 查明上述任何伙伴是否有自己的安全措施和/或安全人员，可在需要时协助难民署任务团队，并了解紧急情况发生地/地区的总体安全和行动情况的进一步详情。
- 调查是否有任何合作伙伴在紧急情况发生地/地区设有办事机构或常驻人员，可用于共同接待当前或未来的应急团队成员，直至难民署决定是设立临时还是长期/正式的办公机构。
- 如果FS/UNDSS得出积极的评估结论，可在当局、联合国或国际/国家非政府组织合作伙伴建立的接待中心或类似设施内设立临时的办公机构。☒☒☒☒☒ ☒☒— 如果经FS/UNDSS同意，也可以考虑在商业或私人建筑中设立临时的办公机构。同样可取的是，负责行政事务的专职团队成员与FS/UNDSS或可能在现场的任何合作伙伴的安保人员一起探讨设立长期办公机构的可能性。这可以让应急管理团队了解各种方案，从而有助于他们设计未来的实地办公机构（如有需要）。在寻找合适的长期房舍方面如需技术支持，建议同事联系全球基础设施科/ GIS。
- 此外，还可以核实是否存在延长工作人员逗留时间的条件，特别是如果没有（正规的）商业企业提供此类服务，或者如果从安全角度来看此类服务被认为不可接受。如果FS/UNDSS给予安全许可，这可能包括租用私人公寓或房屋。
- 评估该地区现有的通信（固定和移动电话、互联网）、银行设施以及食品和非粮食物品（供工作人员使用或用于救援行动）的供应情况。
- 在与当地企业或私人进行任何接触以探索任何服务提供方案时，在未得到国家办事处/区域局管理层或总部的明确指示之前，不得代表难民署作出任何承诺！
- 在规划债务和付款时，应遵守采购规则，并考虑获取完整的供应商详细信息以及在云ERP中注册新供应商所需的时间。向供应商解释难民署的机构要求，以管理预期。
- 还请注意，只有在特殊情况下才考虑临时设立办公机构，即没有正式的办公机构，且只需要在有限的时间内或在作出长期派驻安排之前偶尔或日常派驻人员以进行相关活动的情形！

3.3 临时办公机构

如果要设立临时办公机构，则必须确保具备基本的办事处职能，以支持紧急任务团队成员向流离失所和无国籍人口提供保护或救济。

- 获准供任务团队住宿的酒店自然被用作集结点，通常作为任务团队成员的临时办公室，相当于难民署的临时办公机构。如果需要延长停留时间，则有必要就会议和通信设施的使用进行谈判（费用和合同模式的确切类型应在开始使用前确认，并经任务团队负责人或国家办事处/区域局或应急管理团队的同事批准）。
- 如果酒店选项不可用，则应探索其他可行方案，例如入住其他联合国机构的设施或用于支持紧

急救援工作的、政府运营的设施。如果需要共同分担费用或全额报销，在同意或作出任何承诺之前，应咨询国家办事处/区域局或应急管理团队负责人，再作出决定。请注意，国家办事处/区域局可为预付款提供便利，或在中央一级作出其他安排，而不需要现场付款。

- 如果上述方案都不可行，或者持续时间有限，则必须为难民署的临时办公机构安排一个单独的空间。这可以是一个单独的流动单元（帐篷、预制房屋或类似设施），可以在当地采购，也可以从接收/庇护中心或类似供参与救援工作的机构免费使用的设施内的合作伙伴处获得。如果需要作出任何商业安排，应向应急管理团队和/或国家办事处/区域局提出这一问题，以获得批准和指导（他们还可建议难民署考虑[要求待命伙伴为此目的提供预制房屋/模块化单元](#)）。同上，国家办事处/区域局可在中央一级找到解决方案。
- 确保供水和供电（包括备用发电机）对于设立临时办公机构的任何独立解决方案都非常重要（前两种方案除外，包括酒店或合作伙伴已经设立的办公室）。如果需要发电机作为主要或备用电源，可考虑短期租用或购买微型发电机（便携式或安装在拖车上），并在应急管理小组或国家办事处/区域局批准后购买充足的燃料。
- 无论临时办公机构设在一个独立的空间内，还是设在由合作伙伴或当局管理的现有大院内，都必须制定基本的[撤离计划](#)。在后一种情况下，如果接纳我们团队的合作伙伴认为可以接受，则FS或指定的行政事务联络人必须确保将难民署人员纳入现有的撤离计划。
- 必须向所有任务团队成员说明，设立临时办公机构只是为了方便他们的日常工作，不能被视为正式的办公机构（不设个案接待区或外部来访者接待区，而为了工作人员的安全和创造正常工作条件，在开设正式办公室时通常会设立此类接待区）。如果绝对有必要在临时房舍接待个案或其他外部来访者，FS需要明确指示如何确保做到这一点（如果要设在合作伙伴办事机构内或由当局控制的大院内，还需要进行协商，并事先征得他们的同意和批准）。
- 除酒店或其他经批准用于任务团队住宿的房舍外，不得在任何临时办公设施内过夜/住宿。

3.4 行政/财务/人力资源/供应部门的一般考虑因素

尽管任何更长时间的紧急任务或临时办公机构都无法取代常规办公室，但在紧急情况下，某些职能通常必须在现场运行，尤其是在无法远程履行这些职能时。在许多情况下，应急响应人员或早期紧急任务团队成员并非来自行政/财务、人力资源、信通技术或供应等专业职能部门，这就使情况变得更加复杂。

- 行政/财务/人力资源或其他职能的联络人可能仅履行基本职能，或在国家办事处/区域局或指定负责控制这些职能的应急管理团队成员的直接指导和指示下开展工作。
- 对于不包括行政/财务/人力资源或供应部门人员的任何紧急任务团队，都有必要为这些职能指定一名联络人（最好是有经验的同事）。即使不能履行这些职能，他们也将负责与国家办事处中履行这些职能的相关同事或位于中心位置的应急管理团队成员进行联络。
- 收到行动用现金预付款的财务联络人应明白，这些资金（在大多数情况下是现金或支票）**只是委托给他们**，他们应妥善加以保管，并在任务结束返回后全面报告资金使用情况，包括将所有未使用的货币资产存回难民署账户。在决定预付款的最高限额以及是否只发放给一名团队成员

还是分给几名成员以尽量减少风险之前，应征求FSA/安全部门同事的意见。探索非现金支付方式，如银行转账 (EFT) 或移动支付等，用于支付供应商或实施CBI。另请参见“财务：[行政管理和财务 | 难民署](#)”条目

- 供应/采购联络人应要求国家办事处供应股提供关于其业务覆盖应急响应区域的现有本地或国际供应商、所提供的货物或服务以及难民署框架协议的信息。某些货物和服务可能不是与难民署签订合同，而是与难民署可以使用的其他联合国机构签订合同（“搭便车”合同）针对已宣布的1-3级紧急情状态，制定有[快速招标/采购](#)规则。
- 通信技术联络人必须确保通过所有可用手段（移动电话/移动互联网、卫星电话、甚高频无线电）建立[连接](#)，并将其作为主要和次要选择。应请求国家办事处或总部提供技术指导和支 持以及设备。
- 行政/人力资源联络人奉命聘用任何人员时，未经国家办事处/区域局或指定紧急管理团队成 员的明确指示，不得对任何个人做出承诺。这在新聘司机和安保人员时尤为重要，因为他们在 获得全面体检合格证明之前不得开始工作，而对其他人员来说，只要获得指定的行政/人力资 源部门官员的确认，一份3个月的健康证明就足够了。如需了解所有其他人力资源规则，请查 看这些[条目](#)。切记及时提交对入围人选进行审核的申请，因为审核过程可能需要较长时间，而且 在获得诚信许可之前不能招聘进来。
- 行政联络人必须确定燃料供应商，并为公务车辆（或其他涉及需要燃料的内燃机的运输工具） 和/或发电机建立基本的燃料管理控制机制，至少包括记录所有车辆和/或发电机采购和加油活 动的日志。如果任务时间较长，应由团队负责人负责定期审查日志。有关车辆采购和车队管理 的更多详细信息，请参见[车队管理 | 难民署](#)条目
- 行政联络人还应确保工作人员遵守每天的正常工作时间，并在24小时工作的情况下安排轮班。 联络人需要咨询国家办事处/区域局的人力资源团队，就监测工作人员出勤/工作情况一事获得 指导和同意，以便今后处理可能提出的加班费/补休申请（或夜班津贴，如适用）。详情请参阅 [紧急情况下的工作时间和出勤情况 | 难民署](#)条目
- 如果需要为新聘用人员开立人事档案，行政联络人还应与国家办事处/区域局的人力资源团队以 及FSA/安全部门的同事密切协商，确保遵守基本的保密和文件保护原则。详情请参阅[记录管理 | 难民署](#)条目。
- 如果难民署在该地区没有常设机构，或者现有的办公场所太小，无法容纳新的紧急行动中大幅 增加的工作人员，行政联络人可能需要牵头为难民署寻找一个新的办公地点。这可能包括搬迁 或增设办公场所。[全球基础设施科](#)可提供远程或国内支持，并提供一份清单来为实地工作的同 事提供指导。

3.5 停下来想想！

最常见的风险和教训	避免风险显现的进一步指导
-----------	--------------

工作人员高流失率与紧急任务团队/短期工作人员的问责制和稳定性	应急人员编制 难民署
内部控制措施薄弱，并且没有明确的结构、职权范围、报告关系和适当的标准作业程序	为团队成员分配角色和职责；确立每日、每周例行工作。
没有现金保管措施；有许多未指定的保管人，现金被滥用/丢失	DOAP和支付管理 难民署
没有建立差旅跟踪系统，长期存在差旅费报销问题	任命一名联络人，建立一个跟踪系统来记录工作人员的在岗和流动情况。 紧急情况下的工作时间和出勤情况 难民署
工作时间长，疲惫/倦怠	紧急情况下的工作时间和出勤情况 难民署 休养(R&R) 难民署
欺诈/腐败和滥用资源（付款、人力资源和工作人员的医疗账单） 虚假就业证明（证书、推荐信）	风险管理工具：预防欺诈(unhcr.org)
不遵守采购程序，重复开具发票	采购 难民署
缺乏照顾义务	风险管理工具：照顾义务、职业健康与安全以及安保(unhcr.org)
没有适当的工作人员支持结构和标准作业程序/机制的CBI活动	现金干预CBI 难民署
未经授权私自使用难民署资产	资产管理 难民署
在设立办事处的过程中，如果漫不经心，缺乏认识 and 了解，就会导致长期问题、装修费用、空间限制、物质制约以及工作人员士气低落和保护不力问题。	全球基础设施科 难民署

早期应急响应团队负责人考虑事项检查清单

- 确保早期响应团队是一支真正的多职能团队，拥有所需的所有能力和技能；为每名成员分配相应的角色和职能。
- 在国家办事处、分办事处或外地办事处组建远程支持团队，并寻求援助，尤其是在紧急团队无法履行的职能方面。
- 未经安全许可不得搬迁。与FSO和/或UNDSS保持联系，定期了解该地区、进出路线、地点和建筑物/结构物的最新安全情况和风险评估结果。
- 首先满足团队的需求（水、食物、交通/燃料、电力、通信/连接、工作条件、住宿），以确保尽到照顾义务，实现应对行动。
- 尽管迫切需要采取行动，但还是要花时间建立结构、流程并分配责任，以实施制衡，缓解已查明的风险。
- 与其他联合国机构、地方和国际合作伙伴联系，开展相互支持和互补的应对行动。
- 由于采购流程将是任何应对工作的一部分，因此应与采购联络人（供应、行政/财务）密切合作，以获得指导和支持。尽快探索向供应商支付货款和服务费的可行方案。
- 在当地设立办事处时，即使是临时性的办事处，也要遵守有关招聘（人力资源）、合同（租赁、采购）的规定和程序，并确保长期房舍的可持续性（全球基础设施科）。
- 在搬迁过程中或在临时地点保护资产、数据和文件。

4. 链接

[紧急情况下的临时办公场所和工作人员住宿 开设办事处](#)

5. 主要聯繫人

如需指导和建议，请联系HQEMHAND@unhcr.org