

# 人道主义反应架构

人道主义运营环境是国际和国家援助组织与商业实体在紧急情况下发挥作用和互动的环境。

因其所有相关活动都旨在提供各种形式的人道主义援助，所以与任何其他运营环境都完全不同。

没有一个组织能够完全单独提供这样的援助，因此其需要与其他实体协调和合作以有效实现这一目标。在这种环境中运营的组织包括：

- 国家和地方政府。
- 联合国机构。
- 红十字与红新月运动。
- 国内和国际非政府组织 (NGO)。
- 商业公司。
- 军事力量。
- 捐助机构。

为了促进这些不同实体之间的互动，一种称为“集群”的包容且定义明确的架构应运而生。

为了确保问责和效率，每个集群都根据其专业领域在全球范围内确定了牵头机构。

[集群方法](#)使得人道主义人员能够最大限度地利用有限的资源、提高效率并落实问责制，从而在各种背景下都有利于运营。

因此，集群是改善整体人道主义反应的协调机制，而这要归功于其增强了同一领域（例如物流、卫生、庇护所）中所有利益相关方之间的互动。

每个集群在“牵头机构”的领导下运作。牵头机构负责集群的行动，且通常从集群的专业领域中选出（例如，世界卫生组织是卫生集群的牵头机构）。

## 人道主义原则

人道主义实践原则主要通过提供充分的保护和援助而确保受冲突或自然灾害影响民众的基本人权得到保障。

同时，人道主义人员会力求最大限度地减小此类援助的潜在负面外部影响，并为未来的紧急情况做好准备。

人道主义行动包括但不限于为危机中的平民提供保护，以满足他们对食物、水、环境卫生、庇护所和健康保健的基本需求。

此外，人道主义行动还旨在帮助受影响民众恢复正常生活和生计。人道主义实践以人道主义法以及一系列国际标准和行为准则为指南，包括：

- [1948 年《世界人权宣言》](#)。
- [1949 年《日内瓦第四公约》和 1977 年《各项附加议定书》](#)。
- [国际红十字与红新月运动和非政府组织执行应灾方案行为原则](#)。
- [环球项目的《人道主义宪章》和《应灾最低标准》](#)。

因此，国际人道主义工作者应遵守以下核心人道主义原则：

- 人道 — 人的苦难无论在何处被发现，都必须予以解决。人道主义行动旨在保护生命和健康，以及确保人们得到尊重。
- 公正 — 人道主义行动必须单纯地建立在需求之上，不得以任何理由把人们加以区别对待。
- 中立 — 在对立的情况下，人道主义工作者绝不能偏袒任何一方。
- 独立 — 人道主义行动必须保持独立性，不受行动实施地区内任何人士的政治、经济、军事或其他目的所影响。

## 人道主义运营环境

### 紧急情况中的利益相关者

人道主义物流人员必须充分了解他们的工作环境及可能与其打交道的各人道主义利益相关方的相应角色。

以下是在部署人道主义人员的给定紧急情况中通常涉及到的主要机构：

- 机构间常设委员会 (IASC)
- 联合国业务机构
- 联合国协调机制
- 国家政府当局
- 红十字与红新月运动
- 非政府组织 (NGO)
- 维持和平行动部 (DPKO)
- 捐助机构

## 机构间常设委员会

[机构间常设委员会 \(IASC\)](#) 是一个由联合国和非联合国机构参与的进行协调、政策制定和决策的专门论坛。

机构间常设委员会是机构间人道主义援助协调的主要全球机制。

在联合国秘书长任命的紧急救济协调员的领导下，机构间常设委员会负责制定人道主义政策、约定人道主义援助各方面的明确责任分工、发现并解决反应方面的差距并倡导人道主义原则的有效运用。

机构间常设委员会论坛由联合国的业务机构（即

联合国粮食及农业组织、联合国人道主义事务协调厅、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国人类住区规划署、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和世界卫生组织）和其他人道主义组织（例如红十字国际委员会、国际自愿服务机构理事会、红十字会与红新月会国际联合会、国际行动理事会、国际移民组织、联合国人权事务高级专员办事处、境内流离失所者人权问题专家组、人道主义应急指导委员会和世界银行）的负责人（或其指定代表）组成。自机构间常设委员会于 1991 年成立以来，参与机构的数量不断增加。

在全球层面上，机构间常设委员会每年举行两次正式会议，审议紧急救济协调员和机构间常设委员会工作组提交的问题。可在此处查阅

[机构间常设委员会的职权范围](#)。

## 联合国业务机构

在联合国系统中由一些项目、基金和专门机构组成，负责开展救济和恢复活动，且每个项目、基金和专门机构都有各自的具体任务和专门知识。他们的各种活动包括通过各种评估确定人道主义需求，以及设计与执行救济项目，为受影响民众提供援助和支持。这些实体的整体架构参见[联合国组织架构图](#)。

此外，请通过以下链接的主要在线平台了解更具体的信息：

- [FAO](#) — 联合国粮食及农业组织
- [UNHABITAT](#) — 联合国人类住区规划署
- [UNHCR](#) — 联合国难民事务高级专员公署
- [WHO](#) — 世界卫生组织
- [WB](#) — 世界银行
- [UNFPA](#) — 联合国人口基金
- [UNICEF](#) — 联合国儿童基金会
- [UNDP](#) — 联合国开发计划署
- [WFP](#) — 世界粮食计划署

## 联合国人道主义事务协调厅

[联合国人道主义事务协调厅 \(OCHA\)](#) 是联合国秘书处的下属部门，负责召集人道主义人员，以确保对紧急情况做出协调、一致的反应。

人道主义事务协调厅还负责确定一个框架，在此框架内，所有人员都能有效地为整体反应做出贡献。

人道主义事务协调厅的使命是与各国和国际人员合作，动员与协调有效和有原则的人道主义行动，目的是：

1. 减轻遭受危机的民众的痛苦。
2. 为需要援助的民众主张权利。
3. 提高备灾和防灾能力。
4. 推动建立可持续的解决方案。

## 联合国代表和协调员

### 秘书长特别代表

联合国秘书长任命一名秘书长特别代表 (SRSG) 在“复杂或极其严重”的紧急情况下代表其行事。

在实践中，秘书长特别代表的任命通常仅限于需要联合国参与重大政治谈判和/或部署联合国维和部队的紧急情况。

秘书长特别代表得到任命后，他/她将被视为对指定国家的联合国行动拥有全部权力。

在领导维和行动时，秘书长特别代表通过主管维和行动的副秘书长 (USG)

对秘书长负责，而在领导政治任务时，则通过主管政治事务的副秘书长对秘书长负责。

秘书长特别代表也会参与提议设立综合特派团以在冲突后的局势中规划、设计和执行联合国的复杂行动，并将维和行动的各个层面联系起来。

综合特派团将所有联合国人员的共同愿景作为宗旨，并将以此作为在一国内集体工作中需着重实现战略目标。

根据安理会的具体决议设立综合特派团后，秘书长特别代表将与综合特派团工作队 (IMTF) 密切合作，牵头开展规划工作。

### 紧急救济协调员

紧急救济协调员 (ERC) 是联合国主管人道主义事务的副秘书长以及人道主义事务协调厅的负责人。

紧急救济协调员负责监督所有需要联合国人道主义援助的紧急情况并领导机构间常设委员会，因此是政府、政府间和非政府救济活动的中心协调点

。全球集群牵头机构对紧急救济协调员负责，以确保集群活动中更好的协调和有效的人道主义反应。

## 人道主义协调员

发生复杂的紧急情况时，紧急救济协调员将代表秘书长并在与机构间常设委员会协商后指定一名人道主义协调员 (HC)。

人道主义协调员是紧急救济协调员（因此也是人道主义事务协调厅）在有关国家/地区的代表。

人道主义协调员负责协调人道主义国家工作队的活动，并作为后者与紧急救济协调员之间的联络员。

一国内的集群牵头机构在其集群牵头职能上对人道主义协调员负责。

## 人道主义国家工作队

2006 年 4 月，机构间常设委员会负责人（即机构间常设委员会参与机构的负责人）批准了“加强人道主义协调系统”的[行动计划](#)，其中除其他规定之外，该行动计划还规定所有人道主义协调员都必须“在 2006 年 11 月之前[and] 建立拥有广泛基础的国家工作队”。

以人道主义国家工作队 (HCT)

形式设立的拥有广泛基础的国家工作队，旨在改善人道主义协调和政策的制定，并确保所有人道主义人员之间建立积极、有效的伙伴关系。

由人道主义协调员领导的人道主义国家工作队包括在特定国家中开展活动的联合国机构、非政府组织合作伙伴以及红十字与红新月运动。

人道主义国家工作队可临时邀请非成员参加其论坛，以协助针对具体人道主义问题进行的讨论和/或采取的行动。

## 驻地协调员

联合国驻地协调员 (RC) 是联合国秘书长的指定代表。他们领导人道主义国家工作队并通过联合国发展集团 (UNDG) 主席对联合国秘书长负责。

驻地协调员的职权范围参见[此处](#)。一般而言，联合国开发计划署驻地代表将担任驻地协调员。

在这一协调机制下，有望实现联合国和其他国际援助资源的最有效的利用。

此外，在尚未设立人道主义协调员职位的人道主义反应中，驻地协调员对紧急救济协调员负责。

这一规定适用于联合国国家工作队成员、国家和国际人道主义组织为支持国家层面努力而开展的应急工作的战略和行动协调。

如果情况需要，紧急救济协调员可在与机构间常设委员会协商后，选择指定驻地协调员担任人道主义协调员。  
在没有人道主义协调员时，国家层面上的集群牵头机构对驻地协调员负责。

## 联合国国家工作队

联合国国家工作队 (UNCT) 的架构包括在特定国家中于发展、应急、恢复和过渡等方面开展运营活动的所有联合国系统实体。

它确保了一国内多个机构间的协调和结构化的决策流程。

作为驻地协调员制度的一部分，联合国国家工作队的目标是让各机构共同规划和合作，以确保在支持政府发展议程方面取得切实成果。

每个联合国国家工作队中还必须明确规定联合国国家工作队的成员、作用和责任。

这意味着相互问责以及对驻地协调员问责、对驻地协调员/联合国国家工作队工作计划的内容负责，特别是监督附属小组、为联合国发展援助框架和联合国国家工作队计划调动资源并参与相互评估。

## 国家政府当局

[联合国大会第 46/182 号决议](#)指出“[...] 每个国家都有照顾其领土自然灾害和其他紧急情况受害者的首要责任[...]”以及“[...] 受灾国在其境内人道主义援助的发起、组织、协调和实施中承担主要角色”。

因此，联合国鼓励各国政府“[...] 指定一个国家机构或组织来执行和协调紧急救济措施。”

建立此类政府当局以协调国内救济活动可维护受灾国政府在救灾行动中的核心角色和责任。

如可能时，外部协调机制（例如集群）应让相关政府当局系统地参与。

对于人为危机，救济活动和报告结构的协调由政府和人道主义协调员商定。

## 红十字与红新月运动

红十字与红新月运动是全球最大的人道主义网络，全面参与各个方面的救济工作。

因此，它被认为是紧急环境中不可或缺的一个组织，且可在复杂紧急情况中协调人道主义援助方面发挥重要作用。

红十字与红新月运动由三个部分组成：

- 红十字国际委员会 (ICRC) 的使命是保护武装冲突和其他暴力局势中受害者的生命和尊严，并为他们提供援助。并指导和协调该运动在武装冲突期间的国际救济活动。它成立于1863年，是该运动的起源。红十字国际委员会在大多数复杂的紧急情况中发挥着积极作用。
- 红十字会与红新月会国际联合会 (IFRC) 是世界各国红会的联合会。它旨在激励、鼓励、协助和促进其成员红会开展各种形式的人道主义活动，以期防止和减轻人类苦难。灾害发生时，红十字会与红新月会国际联合会协助各国红会评估需求、调动资源和组织救济活动。红十字会与红新月会国际联合会代表常被指派直接援助各国红会。在红十字会与红新月会国际联合会的主持下，也可申请和派遣其他国家红会的人员。
- 各国红会作为公共当局和服务机构的辅助机构。各国红会通常专注于与公共卫生有关的活动，包括急救和初级卫生保健以及救济。许多国家红会也会储备救济物资。他们通常会接收来自成员国红会和当地筹款活动的资金，且很许多情况下也会得到各自政府的资助。

## 非政府组织

非政府组织 (NGO) 可以分为两大类：在海外开展活动的国际非政府组织和在本国开展活动的本地非政府组织。

非政府组织在人道主义应急工作中日益重要，且其数量在过去几十年中显著增加，涵盖人道主义救济活动的各个方面。

在危机爆发之前、爆发过程中和爆发之后，非政府组织经常出现在发生紧急情况地区。

因此，他们拥有第一手的经验和信息，而这对于开展大规模救济行动来说可能至关重要。

非政府组织倾向于专注一两个领域和/或将精力集中到有需要的特定人群。

他们通常会拥有熟练的工作人员、快速部署能力、灵活的运营以及在紧急情况下可能无法另外获得的资源。



本地非政府组织特别重要。他们在当地广为人知，且其人员也熟悉背景、地区、文化和各个社区等。

在许多情况下，他们常与其他国际非政府组织和联合国机构合作。联合国经济和社会事务部保留一份[作为联合国咨询顾问的非政府组织](#)的名单。

## 人道主义反应中的武装力量

### 维持和平行动部

[维持和平行动部 \(DPKO\)](#) 是受安理会委托在最近发生或面临潜在冲突的特定地区开展维和行动的联合国机构。

维和行动通常由一名任命的秘书长特别代表 (SRSG) 负责领导。

秘书长特别代表对位于纽约维持和平行动部总部负责，并对发生紧急情况地区内的所有联合国实体行使权力。

秘书长特别代表办公室有两个主要部分组成：由首席行政干事 (CAO) 领导的文职架构和由高级军官 (SMO) 领导的军事架构。

例如，部署到发生紧急情况地区的维持和平行动部工作人员可能包括承担安全或观察任务的军事人员、民事警察、排雷小组以及政治和人权事务专家。

最近的维和任务还包括“与人道主义机构协调”或“支持人道主义行动”等任务。

这些行动中的人员、物资和金融资产由首席行政干事领导的文职部门管理。

## 军民协调

### 军民协调 (CMCoord)

是人道主义紧急情况中民事和军事人员之间必不可少的对话和互动，是保护和提倡人道主义原则、避免竞争、最大限度地减少不一致以及在适用时追求共同目标所必需。包括共存和合作等不同的战略。协调是一项通过联络和共同培训实现促进的共同责任。

CMCoord 是一个框架，可增进对人道主义行动的广泛理解，并指导政治和军事人员尽最大努力支持该行动。它可协助在国际约定的指导方针下制定针对具体情况的指南、建立人道主义军民协调架构，并确保 CMCoord 官员和协调人接受有关正确发挥协调作用的培训。 CMCoord 官员还可以充当人道主义准入、保护和安全的辅助人员，并在需要时为这些工作流程提供便利。这适用于复杂的紧急情况和自然灾害。

CMCoord 是联合国用来描述危机地区民事和军事人员之间联络过程的官方术语，但军事当局也可指定其自有人员承担与人道主义界联络的职责。人道主义机构和军事机构之间联络的通用军事术语是军民协调 (CIMIC)，但是军事当局或军队也可能使用不同的术语。

## 人道主义资金

人道主义组织的资金来自个人、公司、政府和其他组织的捐款。每家人道主义组织通常都有自己的资源调动机制，由捐助者提供双边或多边捐助。除政府和政府间组织等传统捐助者外，私人捐助者也在支持救济行动中发挥了重要作用。

## 捐助机构

捐助机构可出现于危机地区，甚至可在发生重大紧急情况之前积极参与救灾活动。

部分捐助机构，特别是政府组织，已经具备了灾害发生时快速干预的概念，并将派出专门的团队。

每个捐助国政府通常都有专门的分支机构，负责发放资金以及与各类人道主义人员联络。资助程序和要求会定期更新，且取决于捐助者。希望获得资金的组织应咨询相关捐助者的办公室，以获取最新信息。

## 呼吁

紧急情况开始时，人道主义组织会共同起草一份呼吁书，总结不同领域的救济需求和反应计划。这些呼吁是组织人道主义反应和筹集资金的工具。

## 紧急呼吁

紧急呼吁是在紧急情况发生后 5-7 天内提出的初步战略反应计划和具体项目。

如果危机的演变存在着重大不确定性，则呼吁将给出最可能的情景及其相应的反应策略。紧急呼吁通常在约一个月后有更多信息可用时进行修订。

紧急呼吁可作为向中央应急基金申请资助的依据（除其他资金来源外）：驻地协调员/人道主义协调员指出中央应急基金应资助哪些呼吁的项目。

在人道主义事务协调厅的支持下，驻地协调员/人道主义协调员负责提出呼吁。

被要求在特定领域或活动领域内领导和协调反应的组织（即集群或领域牵头人）有着关键的作用：与所有相关合作伙伴合作制定反应计划并审查呼吁中可包括哪些项目提案。紧急呼吁应包括现场所有主要执行机构（包括非政府组织在内）的优先项目。

## 联合呼吁程序

联合呼吁程序 (CAP) 是援助组织与政府协商后的方案周期，用于规划、协调、资助、实施和监测其对灾害和紧急情况的反应。

联合呼吁程序为制定人道主义行动的战略方针有着重大贡献，并促进了东道国政府、捐助者、援助机构之间的密切合作，尤其是非政府组织、红十字运动和联合国机构之间的密切合作。他们在全球发生危机的地区中共同努力，制定共同的人道主义行动计划和呼吁资助。

## 共同人道主义行动计划

共同人道主义行动计划 (CHAP) 概述了特定国家或地区中的人道主义行动。它提供了：

- 分析人道主义行动的背景。
- 最好、最严重和最有可能的情况。
- 需求分析和优先任务说明。
- 角色和职责 — 何人、何事、何时、何地。
- 与长期目的和目标的明确联系。
- 监测战略并在必要时修订的框架。

共同人道主义行动计划是起草联合呼吁的基础，从而可概述局势、反应计划、资源要求和监测安排。如果局势或民众的需求发生变化，则可以随时修订呼吁的任何部分。

每当爆发危机或发生自然灾害时，人道主义合作伙伴都会发出紧急呼吁，以满足民众最迫切的需求。紧急呼吁之后可延伸为联合呼吁。

人道主义协调员负责起草联合呼吁，并由联合国秘书长在每个公历年开始之前向全球发布。年中审查报告于每年 7 月提交给捐助者。

## 集合基金

### 应急基金 (ERF)

应急基金 (ERF) 旨在快速灵活地提供资金，以弥补人道主义需求的缺口。

应急基金通常为满足不属于联合呼吁程序或类似协调机制但符合共同人道主义行动计划的目标和已确立优先任务的计划外需求而设立。在国际组织因安全或政治限制因素而难以进入的地区中，它增加了令本地人员作出反应以满足人道主义需求的机会。与中央应急基金 (CERF) 和共同人道主义基金 (CHF) 相比，应急基金的金额相对较小。人道主义事务协调厅通常承担应急基金的财务和项目管理工作。请在[此处](#)查看其概述和跟踪信息。

应急基金旨在通过以下方式使非政府组织（其无法直接使用中央应急基金），有时也包括联合国机构在内能够迅速有效地作出反应：

- 提供资金以涵盖初期费用
- 在局势和人道主义需求迅速变化而必须填补缺口且缺乏其他捐助机制的情况下提供资金。

### 共同人道主义基金

#### 共同人道主义基金 (CHF)

是在国家层面上集合的基金，为非政府组织和联合国机构提供初步和可预测的资助，从而对关键的人道主义需求作出反应。

共同人道主义基金支持最了解实地情况的人道主义国家工作队迅速地将资源分配到最需要的地方，并资助联合呼吁程序 (CAP) 或类似人道主义行动计划中的优先项目。

共同人道主义基金主要为联合呼吁程序中的项目提供核心资金，使得人道主义人员能够对长期危机作出反应。

共同人道主义基金也会为不可预见的紧急情况和危机中新的优先任务而保留一定的应急储备金。储备金通常不超过共同人道主义基金总额的 10%。共同人道主义基金由人道主义协调员 (HC) 负责，且其将在人道主义事务协调厅和联合国开发计划署的支持下对基金进行日常和财务管理。

## 中央应急基金

中央应急基金 (CERF) 是联合国大会于 2006

年设立的人道主义基金，旨在向受自然灾害和武装冲突影响的民众提供更及时、更可靠的人道主义援助。

该基金每年通过政府和私营部门的捐款得到补充，并构成支持人道主义行动的备用资金池。

中央应急基金有 4.5 亿美元的拨款额度和 3,000 万美元的贷款额度。中央应急基金平均每年向 50 支不同的国家工作队拨款约 4 亿美元。获得资金的领域通常包括食品、健康、水和环境卫生以及庇护所。中央应急基金对每一次人道主义紧急情况的拨款上限为 3,000 万美元。在收到驻地协调员/人道主义协调员 (RC/HC) 申请后的 72

小时内，三分之二的中央应急基金拨款将转为快速应急拨款（用于突发的紧急情况或现有危机的重大恶化）。

中央应急基金旨在补充现有的人道主义募资机制，包括联合呼吁程序、紧急呼吁和国家层面的集合基金。

联合国人道主义机构和国际移民组织可以申请中央应急基金。

世界粮食计划署、联合国儿童基金会和联合国难民事务高级专员公署是接受中央应急基金最多的三个机构。

中央应急基金的拨款申请必须证明所建议的活动符合中央应急基金的救济标准。

驻地协调员/人道主义协调员将根据一国内的优先任务流程向紧急救济协调员 (ERC) 和中央应急基金秘书处提交申请。

设立中央应急基金的联合国大会决议不允许非政府组织直接申请中央应急基金。

但是，非政府组织在作为联合国机构的执行伙伴时经常会获得中央应急基金的资助。

因为紧急救济协调员是基金管理人，所以人道主义事务协调厅无法获得中央应急基金的拨款。

有关中央应急基金的更多信息，请查看[此处](#)。

# 集群方法

集群方法于 2005 年作为广泛的人道主义改革的一部分推出，并在机构间常设委员会 (IASC) [改革议程](#) 下得到进一步阐述，旨在通过改善人道主义人员间的各领域协调提高人道主义反应的可预测能力。其目标是促进领导与协作的可预测能力、加强伙伴关系、改进规划和优先级以及加强问责。

## 集群方法概述

[根据机构间常设委员会指导说明](#)的定义，集群由人道主义组织组成，包括联合国机构、非政府组织 (NGO)、红十字与红新月运动及其他民间社会团体，在某些情况下还包括其他利益相关方（包括政府代表）。这些组织共同努力解决在特定领域（例如物流、营地协调、健康、保护）中确定的需求。集群为参与反应各领域人员提供了一个框架，以期：联合应对共同确定的需求；制定有共同目标的适当战略反应计划；并在彼此之间以及与领导反应的国家当局进行有效协调。

集群方法旨在四个关键方面上加强人道主义反应的整体能力、有效性和管理：

- 通过确定负责协调各自领域中活动的集群牵头人来确保可预测能力更强的领导力和明确界定责任。
- 确保及时有效的反应，包括维持全球能力、经培训专家名册以及物资储备。
- 加强所有人道主义人员之间的伙伴关系，确保与国家当局的联系更加协调一致。
- 改善现场的战略协调和优先级，减少差距和重复工作。

目前共有11 个全球集群，每个集群都有明确指定的牵头机构以及由机构间常设委员会约定的具体职责范围，其中规定了角色和责任。集群方法很灵活，不是“一成不变”地在国家层面上强制实施，而是根据现场情况和具体需求协调目标。

集群活动	牵头机构
营地协调和营地管理	<a href="#">国际移民组织/联合国难民事务高级专员公署</a>
早期恢复	<a href="#">联合国开发计划署</a>
教育	<a href="#">联合国儿童基金会</a>
紧急通信	<a href="#">世界粮食计划署</a>
粮食安全	<a href="#">世界粮食计划署</a> 和 <a href="#">联合国粮食及农业组织</a>
健康	<a href="#">世界卫生组织</a>
物流	<a href="#">世界粮食计划署</a>
营养	<a href="#">联合国儿童基金会</a>
保护	<a href="#">联合国难民事务高级专员公署</a>
庇护所	<a href="#">红十字会与红新月会国际联合会/联合国难民事务高级专员公署</a>
水、环境卫生和个人卫生项目 (WASH)	<a href="#">联合国儿童基金会</a>



在任何人道主义应急中，人道主义协调员 (HC)（如果没有任命人道主义协调员，则由联合国驻地协调员 (RC)）与人道主义国家工作队 (HCT) 协商确定与反应相对应的优先领域需求和相关协调架构（即集群）。

人道主义协调员/驻地协调员和人道主义国家工作队还商定哪些人道主义人员最适合在具体国家中承担集群领导责任。

该决定基于是否存在此类组织及其能力和意愿，还基于机构间常设委员会约定的全球集群牵头人。

由于能力和资源的限制，联合国机构通常担任集群牵头机构，但越来越多的民间社会组织也发挥了领导或共同领导的作用。随后，人道主义协调员与紧急救济协调员 (ERC) 达成国家层面的协调和领导机制的协议。 但此协议必须得到机构间常设委员会的全球批准。

集群旨在提高各领域反应协调的一致性，同时，集群间的协调旨在确保更大的跨领域反应协调。在运营层面，集群间的协调旨在确保制定明确的跨领域人道主义应急计划，以确定各集群的相应资源优先级，适当并一致地处理跨领域问题（例如性别和环境）和多领域主题方面，以及避免集群内机构间的差距和重复工作。

此外，有效的集群间协调对于确保跨领域活动（例如需求评估）的良好协调、跨集群的一致资源调动和宣传战略以及共同约定的连贯和全面过渡与集群退出战略来说至关重要。

通常会设立一个运营层面的集群间协调论坛，由联合国人道主义事务协调厅 (OCHA) 主任或其指定人员主持。这一论坛汇集了作为各自集群代表的集群协调员以及跨领域的焦点问题。这一论坛在战略和政策问题上由人道主义国家工作队提供指导，并将运营优先任务和问题全面反馈给人道主义国家工作队。集群间协调始终应遵循与提倡人道主义和伙伴关系原则。

## 全球集群牵头人

集群牵头人是由机构间常设委员会授权在人道主义行动的具体方面（例如卫生、庇护所、物流）牵头实施集群方法的组织。集群牵头人在全球范围内对紧急救济协调员 (ERC) 负责，并在具体国家内对人道主义协调员负责。此外，在由机构间常设委员会定义的集群中，指定的集群牵头人是最后手段的提供者。这意味着，在必要时以及取决于准入、安全和资金可用性，集群牵头人必须为确保提供必要服务做好准备，以弥补由集群确定并反映在人道主义应急计划中的关键差距。 这意味着集群牵头人承诺尽最大努力确保作出充分和适当的反应。

集群方法在两个层面上运作。在全球层面上，其目标是通过指定全球集群牵头人和在所有关键领域或活动领域中确保可预测的领导力和问责，从而加强应对人道主义紧急情况的全面准备程度和技术能力。在国家层面上



，其目标是通过动员各机构、组织和非政府组织在所有关键领域或活动领域（各领域都有由人道主义协调员和人道主义国家工作队约定的明确牵头人）中从战略角度进行反应，从而确保更加一致和有效的反应。

人道主义协调员在人道主义事务协调厅的支持下，继续负责确保整体人道主义反应的充分性、一致性和有效性，并对紧急救济协调员负责。

国内集群牵头人对人道主义协调员负责，促进各领域的流程实施，以期确保：

- 主要人道主义合作伙伴的纳入。
- 适当人道主义协调机制的建立和维持。
- 与国家/地方当局、国家机构、地方民间社会和其他相关人员的协调。
- 参与式方法和以社区为基础的办法。
- 对优先的跨领域问题的关注。
- 需求评估和分析。
- 应急准备。
- 规划和战略制定。
- 标准的应用。
- 监测和报告。
- 宣传和资源调动。
- 培训和能力建设。
- 作为最后手段的援助或服务的提供。

## 集群的启动

根据改革议程，机构间常设委员会负责人一致认为，集群的启动必须比以往观察到的情况具有更高的战略性，从而减少集群的自动启动并且限制集群的存在和活动时间。仅当在有集群条件的环境中存在有必要启动集群的差距时，人道主义协调员才应建议启动。 应注意的是：1) 在政府能力有限的情况下，正式启动集群可能很困难；2)

为确保集群在有迫切需要时继续运作，应在启动后尽快制定集群的停用和过渡计划；应从一开始就把地方合作伙伴和政府的能力建设作为目标。

以下情况符合集群启动的标准：

- 因人道主义局势出现急剧恶化或重大变化而存在反应和协调差距。
- 因需求规模、所涉及人员的数目以及需要更复杂的跨领域方法或者在反应或应用人道主义原则能力上的其他限制因素，现有的国家反应或协调能力无法以尊重人道主义原则的方式满足需求。

启动一个或多个集群的程序如下：

1. 驻地协调员/人道主义协调员和集群牵头机构 (CLA)

在人道主义事务协调厅的支持下，与国家当局确立已有的人道主义协调机制及其各自的职能。

2. 在举办联合国国家工作队 (UNCT)

/人道主义国家工作队会议以讨论启动之前，相应国家代表和人道主义事务协调厅会提醒全球集群牵头机构，以确保其派出代表出席会议。

3. 在形势分析和准备规划的辅助下，驻地协调员/人道主义协调员与联合国国家工作队/人道主义国家工作队协商确定建议启动哪些集群。

无论哪种情况下，都应依据上述标准决策。

4. 根据各机构的协调和反应能力、运营范围和扩大规模的能力，驻地协调员/人道主义协调员与联合国国家工作队/人道主义国家工作队协商选择集群牵头机构。集群牵头机构的选择理论上反映了全球安排的合理性；但并非始终可行，有时由其他组织来牵头更有优势。

根据机构间常设委员会改革议程，鼓励集群牵头机构考虑在可行时与非政府组织明确定义、约定并支持集群领导权的共享。

5. 与人道主义国家工作队协商后，驻地协调员/人道主义协调员向紧急救济协调员书面概述建议的集群安排、提名集群牵头机构并解释需要启动特定集群的原因。在同时约定非集群协调解决方案时，也要另行阐述。

6. 紧急救济协调员在 24 小时内将提案转交给机构间常设委员会负责人批准，并相应地通知驻地协调员/人道主义协调员。

如有必要，负责人可要求机构间常设委员会应急主管小组进行更详细的讨论。

7. 紧急救济协调员向驻地协调员/人道主义协调员书面确认对所建议集群启动的背书和/或提供机构间常设委员会负责人的反馈意见。

8. 驻地协调员/人道主义协调员在集群和集群牵头机构的决定获得批准时通知相关合作伙伴。

机构间常设委员会改革议程规定，集群将由专职、经培训和经验丰富的集群协调员进行专业管理，其中以信息管理为优先任务，并将汇集资源以更好地收集与分析有关集群活动进展和影响的数据。

集群的职能

<p>1 通过以下方式提供支持服务：</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 提供一个平台，以确保服务交付由人道主义应急计划和战略优先任务驱动。</li><li>• 制定相应机制，避免重复的服务交付。</li></ul>
<p>2 通过以下方式为人道主义协调员/人道主义国家工作队的战略决策提供信息：</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 准备需求评估和差距分析（包括集群之间和集群内，必要时可使用信息管理工具），为设置优先任务提供依据。</li><li>• 识别并确认（新出现的）差距、障碍、重复工作和跨领域问题的解决方案。</li><li>• 基于分析结果制定优先任务。</li></ul>
<p>3 通过以下方式规划和实施集群战略：</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 制定领域计划、目标和指标，为实现总体反应战略目标提供直接支持。</li><li>• 应用并遵守通用标准和准则。</li><li>• 明确资金需求、帮助设置优先任务和约定集群对 人道主义协调员的人道主义筹资总体方案的贡献。</li></ul>
<p>4 通过以下方式监测和评估绩效：</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 监测和报告活动与需求。</li><li>• 根据集群战略和约定结果衡量进展情况。</li><li>• 必要时建议纠正措施。</li></ul>

5 国家备灾和应急规划能力的建设。

6 通过以下方式支持大力宣传：

- 发现问题并为人道主义协调员和人道主义国家工作队的信息传递与行动提供关键信息和消息。
- 代表集群、其成员和受影响民众开展宣传。

集群牵头人不但要作为最后手段的提供者，还要支持集群的六个核心职能。

## 物流集群

[物流集群](#) 是机构间常设委员会 (IASC) 在人道主义改革和最终改革议程之后设立的 11 个人道主义集群之一。“[集群方法](#)”旨在通过确保在人道主义应急的主要技术方面（例如物流、卫生、庇护所）上的协调、可预测领导和问责，加强应对人道主义紧急情况的全面准备程度和技术能力。

### 物流集群的架构

物流集群是一个由合作伙伴组成的群体，旨在协作克服物流限制因素和提高整体的人道主义物流响应。物流集群的治理由其全球和国家层面的合作组织指导，并由专门的支持团队提供支持和由指定的集群牵头机构 (CLA) 领导。

机构间常设委员会指定[世界粮食计划署 \(WFP\)](#) 作为全球的物流集群牵头机构，其绩效由紧急救济协调员负责。因此，WFP 在其位于意大利罗马的总部托管全球物流集群支持小组，并通过在全球和地区层面分配必要资源来促进其活动。这些资源取决于由捐助者向物流集群行动提供的资金。WFP 还担当共同物流服务的最后手段提供者。

[战略咨询小组 \(SAG\)](#) 由全球物流会议 (GLM)

在全球任命的集群牵头机构和合作组织代表组成，任期两年，是物流集群的指导机构，其成员代表所有合作伙伴群体并对其负责。

战略咨询小组主要为全球物流集群支持小组提供战略支持和指导，并可能成立特设工作组来完善与伙伴关系相关的具体方面。

在被认定为相关的情况下，地区战略咨询小组也可由国家层面的合作伙伴任命。

最后，物流集群的活动得到了活跃在全球和国家层面的人道主义专员的支持：

## 全球物流集群支持小组

作为长期活跃的支持架构，全球物流集群支持小组与合作伙伴一道推动全球物流集群战略的实施，并对其结果负责。

全球物流集群支持小组培养、发展和维持伙伴关系，以巩固物流集群所依赖的合作伙伴群体，并监督全球活动的组织工作。

此外，全球物流集群支持小组还为物流集群在国内的活动提供指导、支持和增援，从而增强一线工作人员的能力。

## 国家物流集群支持小组

在国家层面上，物流集群是一个由机构间常设委员会启动的临时协调机制，并通过集群牵头机构对人道主义协调员负责。

物流集群支持小组协调物流集群的国内活动，主要是召集在当地开展活动的人道主义人员，促进物流协调和信息管理。

物流集群支持小组提供的支持在性质和规模上各不相同，且取决于每项行动的需求。

国家物流集群支持小组由指定的各国集群牵头机构托管和提供资源，并可利用合作伙伴的借调。

必要时，物流集群支持小组还会为使用其合作伙伴提供的共同物流服务而提供便利，并通过共同制定的标准管理相应服务请求的优先级。

## 物流集群活动

物流集群是一个由合作伙伴组成的群体。

其目的是在全球、区域和地方层面上提供人员支持，缓解阻碍向世界各地有需要的民众提供人道主义援助的物流限制因素。在发生危机前，物流集群可以增强人道主义应急能力，尤其是在高风险国家和地区。在发生超出当地应急能力的危机时

，物流集群可以提供领导、协调、信息管理和运营服务。在危机发生过后，物流集群可以评估此次反应、确定需要改进的方面、分享最佳实践和解决方案，并加强学习和做好准备工作以应对未来的紧急情况。

物流集群的工作分为四个相互关联的主要方面：

- 伙伴关系基础
- 标准和政策
- 增强反应能力
- 运营支持

这四个方面都包括由合作伙伴和支持小组牵头的一系列广泛活动 — 请参阅全球物流集群战略实施计划。

这些活动始终以物流集群坚持的核心价值观为基础：

## 协作

物流集群是一个伙伴关系机制，其目标是巩固其现有的网络，进一步扩大规模，吸纳新的人员，并使其在全球、区域和地方层面上更具代表性。其合作伙伴致力于共同努力取得集体成果，并将物流集群作为协作解决共同问题和指导其战略方向的平台。

## 专业精神和灵活性

物流集群为整个人道主义界提供服务。物流集群优先完成地方层面上确定的任务，侧重于通过运营和准备活动而满足经证实的需求。物流集群致力于通过吸取经验教训、利用技术和创新以及在不断变化的人道主义环境中支持运营灵活性来提高人道主义物流的效率。

## 本地化与可持续性

物流集群致力于培养和支持本地化的反应能力。 其在国内运营时提供定制的解决方案，以期最大限度地减少对当地市场的干扰并促进当地的恢复。此外，物流集群鼓励可持续的人道主义反应方法，并全面努力为社区和环境采用可持续的解决方案。

## 问责

物流集群按照人道主义原则通过其合作伙伴对受影响民众负责。

物流集群还通过由机构间常设委员会指南规定的牵头机构对人道主义和国家领导层负责。

所有物流集群的计划、战略决策和优先任务均由其合作伙伴以透明的方式制定并为合作伙伴服务。

## 物流集群战略

### [2022 — 2026 年物流集群战略](#)

阐述了其合作伙伴群体围绕共同使命和愿景的集体承诺，以期在共同价值观的支持下通过共同目标来实现这些使命和愿景。

该战略将用于指导物流集群在全球与国家层面上的活动和计划，并确定其优先次序以及为其相应规划和获取资源。

物流集群通过这份文件重申了其以伙伴关系为导向的身份认同和将协作置于核心的意愿。

## VISION

Vulnerable communities globally are effectively served in crises by a prepared and locally-driven humanitarian logistics system.

## MISSION

**The Logistics Cluster is a community of partners.** Its purpose is to support global, regional, and local actors to alleviate logistics constraints impeding the delivery of humanitarian assistance to people in need around the world.

**Before crises,** we strengthen humanitarian response capacity, especially in high-risk countries and regions.

**In crises,** where local capacities have been exceeded, we provide leadership, coordination, information management, and operational services.

**After crises,** we evaluate the response, identify areas for improvement, share good practices and solutions, and invest in learning and preparedness for future emergencies.

## PILLARS



### Partnership Base

A broad partnership base is established and maintained to better represent and serve the entire humanitarian community.



### Standards and Policy

General humanitarian logistics good practices are identified, catalogued, and appropriately disseminated, and specific policies and minimum standards for the proper functioning of Logistics Cluster activities and services established and implemented.



### Strengthening Response Capacity

Actors involved in humanitarian logistics are better equipped to collaboratively prepare and respond to emergencies.



### Operational Support

Emergency response is efficiently carried out thanks to joint needs assessments, swift resource mobilisation and advocacy, sharing of resources, deployment of the right capacity and services and relevant performance analysis.



VALUES

Collaboration

Professionalism & Agility

Localisation & Sustainability

Accountability



VALUES



# 人道主义架构的工具和资源

## 网站和资源

- [紧急灾害数据库](#) — 包含 1900 年至今全球所有灾害事件的基本数据以及国家和灾害概况。
- [欧洲共同体人道主义办事处](#) (ECHO)
- [国际危机组织](#) — 致力于预防和解决冲突的非政府组织，其网站提供世界各地当前冲突的全面信息。
- [IRIN — 综合区域信息网](#) — 提供撒哈拉以南非洲、中东和中亚地区的国家概况，包括每日和每周的新闻以及更多重要信息。
- [MapAction](#) — 提供准确的最新地图，显示受影响民众的位置、可通行路线以及哪些医疗设施正在运作。
- [美国国际开发署 人道主义援助局](#) (BHA)
- [英国外交发展部](#)
- [救济网](#) — 联合国的主要人道主义协调网站，每日发布世界各地复杂紧急情况和人道主义救援计划的新闻。  
发生紧急情况后，大多数主要援助机构都会在此发布报告。
- [物流集群](#)
- [Log:ie](#)
- [物流能力评估](#)
- [机构间常设委员会改革议程](#)
- [机构间常设委员会 — 关于使用集群方法加强人道主义应急的指导说明（2006 年）](#)
- 机构间常设委员会 — 国家层面集群协调参考模块（2015 年）（[英语](#)、[法语](#)、[西班牙语](#)）
- [联合国灾害管理培训计划（1997 年）灾害管理道德原则](#)
- [红十字国际委员会（2004 年）什么是人道主义法？](#)

- [联合国综合特派团规划流程 \(IMPP\) 指南](#)
- [联合国发展小组](#)
- [非政府组织处 — 联合国经济和社会事务部](#)