

## 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](#)。