

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	国际移民组织/联合国难民事务高级专员公署
早期恢复	联合国开发计划署
教育	联合国儿童基金会
紧急通信	世界粮食计划署
粮食安全	世界粮食计划署 和 联合国粮食及农业组织
健康	世界卫生组织
物流	世界粮食计划署
营养	联合国儿童基金会
保护	联合国难民事务高级专员公署
庇护所	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
水、环境卫生和个人卫生项目 (WASH)	联合国儿童基金会

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

1 通过以下方式提供支持服务：

- 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任务驱动。
- 制定相应机制，避免重复的服务交付。

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：

- 准备需求评估和差距分析（包括集群之间和集群内，必要应用信息管理工具），为设置优先任务提供依据。
- 识别并确认（新出现的）差距、障碍、重复工作和跨领域解决方案。
- 基于分析结果制定优先任务。

3 通过以下方式规划和实施集群战略：

- 制定领域计划、目标和指标，为实现总体反应战略目标提供支持。
- 应用并遵守通用标准和准则。
- 明确资金需求、帮助设置优先任务和约定集群对人道主义的人道主义筹资总体方案的贡献。

4 通过以下方式监测和评估绩效：

- 监测和报告活动与需求。
- 根据集群战略和约定结果衡量进展情况。
- 必要时建议纠正措施。

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。