

群组方法

20 十一月 2023

關鍵點

- 群组方法由紧急救济协调员[ERC]应驻地/人道主义协调员的要求，并经包括高级专员在内的机构间常设委员会[IASC]负责人批准后启动，作为非难民人道主义紧急情况的协调架构。在难民局势下，协调应以难民协调模式为指南；难民情况不会启动群组
- 所有群组都有牵头组织，称为群组领导机构，在全球和国家层面开展工作。难民署领导全球保护群组；与红十字与红新月联合会共同领导全球庇护所群组；与国际移民组织共同领导全球CCCM群组（难民署在冲突导致流离失所时进行领导；红十字与红新月联合会和国际移民组织在灾害导致流离失所时进行领导）。全球群组领导机构在各自的群组中充当“最后手段的提供者”
- 在国家层面，应由人道主义协调员[HC]通过群组领导机构领导基于群组的机构间应对措施。部门特定的战略方向和行动协调由群组协调员提供。在灾害导致流离失所的情况下，只要难民署存在派驻人员，政府要求难民署进行领导，并且有机构间协议，则难民署也应领导保护群组
- 在国家层面，应由 HC 通过群组领导机构领导基于群组的机构间应对措施。部门特定的战略方向和行动协调由国家群组协调员领导。

1. 概述

本条目应与关于[人道主义应急计划 \(HRP\) 和紧急呼吁 \(FA\)](#)、[人道主义方案周期](#)和[国际协调架构](#)的条目一并阅读；另请参阅关于[集合供资](#)和[CERF](#)的条目。

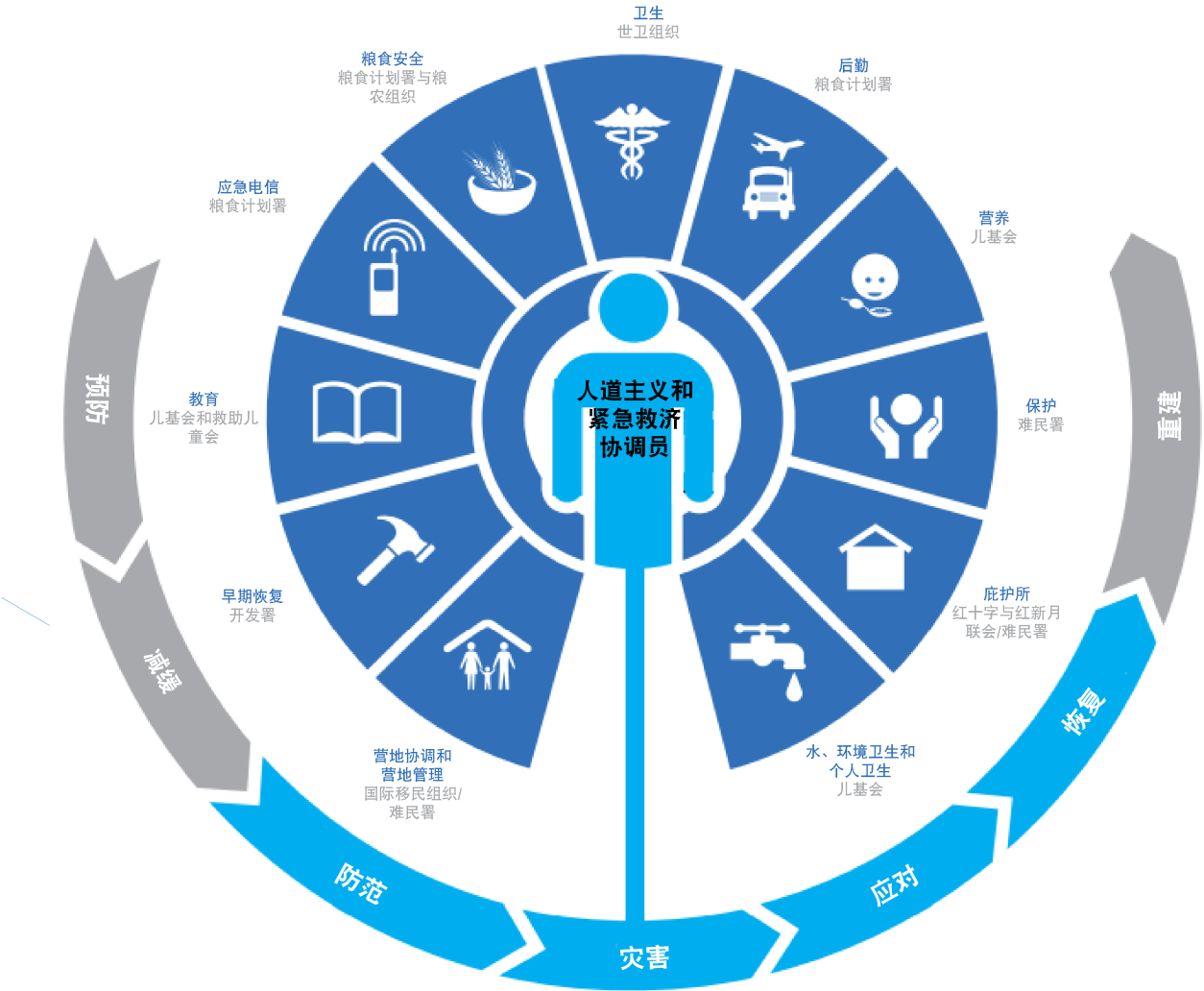
群组方法用于非难民人道主义紧急情况下的协调。人道主义组织已经同意在全球层面领导某些群组，并确定了国家层面的非难民人道主义群组结构。在国家层面，群组领导层的结构最好要反映出全球层面的安排，并且群组通常应由政府共同领导和/或由非政府组织伙伴共同主持。

群组系统将服务（卫生、庇护所等）问责制分散到不同的群组领导机构，因此，不会让单独的机构对整体应对措施负责。就具体国家的情况而言，协调并提供援助和保护的总体责任在于人道主义协调员(HC)[]

群组是人道主义行动每个主要领域（水资源、卫生、庇护所、后勤等）的联合国和非联合国人道主义组织的集合体。群组由IASC任命，并具有明确的协调责任。群组是有时限的机构，意在填补暂时的空白。其目的是建设国家系统从保护和问责角度应对人道主义局势的能力，并逐步将协调工作移交给国家和地方实体。

注：应通过[难民协调模式\(RCM\)](#)协调并提供难民保护和援助。应对难民危机不会启动群组。在需要应对难民和境内流离失所者的混合局势下，以[《联合国难民署-联合国人道主义事务协调厅关于混合局势的联合说明：实践中的协调》](#)为指导。

全球群组领导机构，机构间常设委员会



2. 主要指導

大规模非难民人道主义危机是指这些危机：

- 其中受影响人员和/或流离失所者的需求超出政府解决这些需求的能力；
- 危机的规模和复杂性需要各种人道主义行动者的参与，以采取多部门的应对措施。

在这些情况下，将在指定的人道主义协调员(HC)的全面领导下启动群组响应。每个群组通过其群组牵头机构 (CLA) 向HC负责，并向国家当局和受危机影响人员负责。

群组方法可同时用于由冲突造成的人道主义紧急情况 and 由灾害造成的人道主义紧急情况。

该方法旨在强化全系统的准备工作，确保能够快速获得关键材料和专业知识，并注重技术能力。群组方法：

- 提高了透明度并强化了问责制。其机制提高了资源分配的透明度，建立了领导班子，并注重行动绩效，从而加强了问责制。
- 提高了可预测性。部门责任和专项责任得到明确，国家和国际层面的正式机制明确界定了之前没有阐明的领域。
- 有助于国家和地方当局的积极参与。政府当局是主要的责任承担者。人道主义行动者应积极接触并支持他们领导或逐步接管涉及境内流离失所者保护、援助和解决方案的行动交付、协调和监测。
- 接纳了受影响社区。人道主义行动者必须对受影响人群负责。至少，他们必须与他们所援助的人群进行协商和互动。受影响社区可帮助确定解决他们所面临问题的最佳应对措施。
- 促使宣传更有效。当单个或多个群组针对各方共同关心的问题发声，并与通常被忽略的受影响群体一起这样做时，宣传无疑更有效。
- 有助于联合进行战略性行动规划。群组内部和群组之间的正式协调过程可提高效能和效率。

以保护为中心

2013年12月，机构间常设委员会负责人发布了关于[人道主义行动以保护为中心](#)的声明，这被视为人道主义协调员、人道主义国家工作队和群组的核心承诺。该声明确认，虽然在人道主义紧急情况中保护民众的主要责任应由政府承担，但人道主义行动者必须根据国际人权法和国际人道主义法以及其他国际公认的保护标准保护民众，尊重和促进人权。应对时必须HCT层面制定具体的保护战略，包括准备工作、人道主义应急过程的各个方面以及解决方案。[保护群组](#)应提供HCT制定该战略所需要的分析和支持。

群组启动。群组只能由紧急救济协调员启动，并得到IASC负责人的认可。2018年，[“全系统扩大”](#)

取代了以前称为“第3级”的紧急启动程序。IASC扩大是针对特定国家或区域突发和/或迅速恶化的局势进行的全系统动员，在国家或区域领导、协调和提供人道主义援助的能力与危机的规模、复杂性和紧迫性不匹配时宣布。应用五个标准来确定紧急情况是否应扩大到全系统紧急情况：规模、紧迫性、复杂性、能力和未能有效向受影响人群提供服务的风险。

主要步骤包括：

1. 咨询IASC负责人。
2. 动员群组领导机构的应对能力。
3. 立即部署拥有信息管理专业知识和扩大能力的群组协调团队。
4. 启动群组，包括指定的领导层。
5. 对人道主义协调员授权。

人道主义协调员应：

- 在多部门初始快速评估(MIRA)中领导HCT并最终形成战略声明和应对计划。
- 领导中央应急基金(CERF)的拨款申请。
- 在HCT中寻求关键决策的共识，但有权最终确定提案。
- 向ERC提出任何群组领导绩效问题。ERC可能会将这些问题提交给IASC负责人讨论。
- 监督有效的协调和交付、监控和报告。

难民署参与国家层面群组启动的初步讨论至关重要。在此期间，难民署应表示愿意并承诺领导特定群组，并启动内部机制，以快速部署相关工作人员。

协调结构

基于群组的应对措施应由人道主义协调员领导，为东道国政府提供支持。就高层（通常在人道主义国家工作队中）而言，应由群组领导机构的该国负责人作为群组的代表。例如，联合国难民署代表将作为难民署领导的保护、住所和营地协调和营地管理(CCCM)群组的代表。联合国人道主义事务协调厅应支持人道主义协调员的协调责任，并且通常会在国家层面与群组协调员召开群组间协调会议。

群组的职能：

在国家层面，一个群组有六项核心职能：

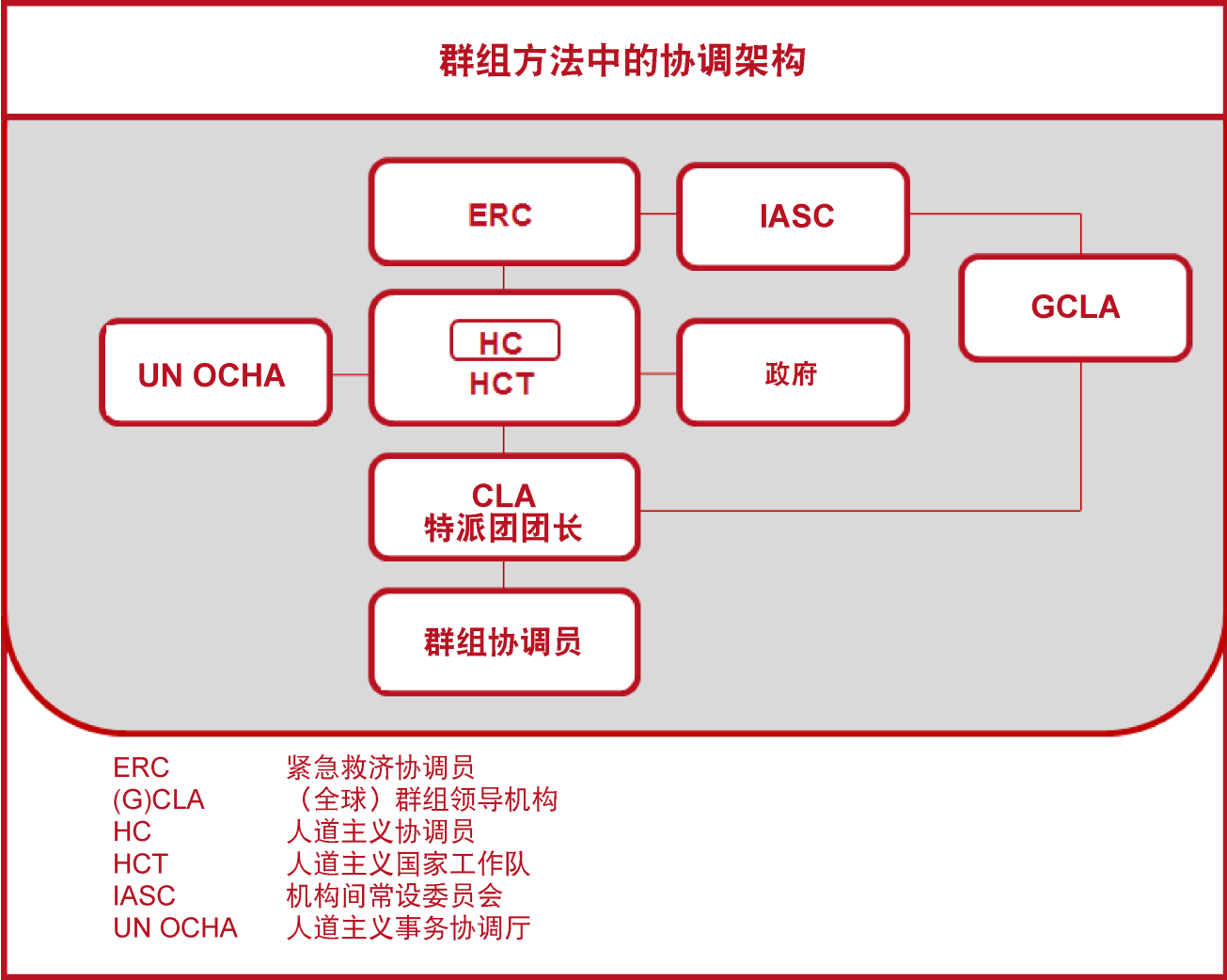
1. 提供空间/平台，支持服务交付(i)商定符合人道主义应急计划[HRP]和战略优先事项的方法(ii)开发机制以消除重复的服务交付。
2. 为HC/HCT的战略决策提供指导信息，具体包括(i)协调需求评估(ii)找出部门内和部门间的差距和障碍，包括跨部门问题，以及解决这些问题的方法(iii)根据分析制定优先级别。
3. 规划和制定(i)战略，包括在总体应对战略范围内制定具有目标和指标的群组计划(ii)确保遵循相关

标准的安排(iii)满足资金需求的手段。

- 4. 代表群组参与者和受影响人群进行宣传，确定他们所关注的问题，为HC和HCT的信息传递和行动提供信息。
- 5. 监控和报告群组战略、需求、活动及其成果，并在必要时建议采取纠正措施
- 6. 开展应急规划和准备行动，并在群组有资源的情况下进行能力建设。

从人道主义应对行动开始，每个群组还负责**将保护工作主流化**，并坚持**以解决问题为导向的方法**

信息管理(IM)对于协调和群组方法至关重要。群组领导机构应该为其群组提供或确定专门的IM支持。[机构间常设委员会制定了关于群组领导机构和人道协调厅在IM中职责的业务指南](#)。该指南解释说，群组领导机构负责协调其组群内的信息，人道协调厅负责协调所有群组的信息。



相关利益攸关方的作用

政府和国家行动者。根据联合国大会第46/182号决议（1991年12月19日），受影响国家（包括政府和其官方机构）主要负责在其境内发起、组织、协调和实施人道主义援助。

机构间常设委员会。IASC是用于协调、制定政策和决策的机构间论坛，其中包括联合国主要机构和非联合国人道主义合作伙伴。在ERC的领导下，IASC应制定人道主义政策，划定人道主义援助各个方面的责任，确定并解决应对措施不足，并倡导有效地实施[人道主义原则](#)。

紧急救济协调员（ERC）ERC的职位由领导IASC的人道主义事务副秘书长担任，ERC负责监督需要联合国人道主义援助的复杂紧急情况的应对工作。在受灾害或冲突影响的国家，ERC可任命一名HC，ERC确保IASC认可HC的提案，以便启动群组并指定群组负责人，ERC的责任并不会减少联合国难民署对难民的法定责任。

人道主义协调员。当危机发生时，某个国家的HC负责评估是否有必要采取国际应对措施，如果是，则确保能安排好应对措施，HC对ERC负责。在国家层面上，他们应因地制宜，领导HCT决定最适合解决危机的协调方案。必须达成共识，确立需要建立哪些群组以及哪些机构来领导这些群组。

人道主义国家工作队(HCT)HCT是由HC建立并领导的战略性行动决策与监督论坛，由来自联合国和非政府组织的代表组成，红十字/红新月运动经常以观察员身份参与。被任命为群组领导者的机构应在HCT中代表该群组及其组织，HCT负责商定与人道主义行动有关的战略问题。

群组领导机构。群组领导机构的负责人对HC负责。

- 他们确保建立协调机制并得到适当支持。
- 担任政府和HC的第一联络人。
- 在各自的群组内提供“最后手段”。

注：IASC术语“最后手段的提供者”是指群组领导机构尽最大努力确保采取充分和适当的应对措施的承诺。这意味着呼吁所有相关的人道主义合作伙伴解决关键的差距问题，如果这一努力失败，则根据紧迫程度，并根据准入、安全和资金充足情况，群组领导可能需要致力于自行填补差距。

群组协调员。群组协调员负责确保其群组（在需求评估、应对规划、制定战略/方法、提供政策/行动指导、协调外地应对措施、群组间互动、信息管理、监测和评价、捐助方参与、政府参与、宣传等方面）发挥作用，如[IASC国家层面群组协调参考模块](#)所述。群组协调员通过群组间协调小组(ICCG)开展合作，以：共同提供有效和高效的人道主义应对措施，产生符合《IASC保护政策》的有意义的保护成果；根据可靠的保护和性别分析，达成对需求的共同理解；并就满足需求的联合战略达成一致。群组协调员向HCT简要介绍情况，并提出在HCT进行讨论的战略问题。更多信息请参见2017年[ICCG标准职权范围](#)。

共同领导。 IASC建议，国家层面的群组领导应该反映全球安排。因此，难民署通常应领导[保护群组](#)，在冲突情况下，还应领导[庇护所群组](#)和[CCCM群组](#)。在适当情况下，各国政府应共同领导该群组。实践表明，任命非政府组织共同主持一个群组，通常会改善伙伴关系、促进宣传和信息传播，从而改善整体应对措施。当一个非政府组织参与共同主持一个群组时，它应该向群组协调小组派遣工作人员，发挥补充和加强群组能力的作用。应避免任命两个联合国机构共同领导群组，因为这不会加强责任感或使协调更具可持续性，而是会削弱问责制并使决策复杂化。在启动群组之前，在考虑任命共同领导或共同主持时，应咨询全球群组。关于群组领导的IASC指南，请参阅IASC的[《国家层面群组协调参考模块》](#)，启动程序，第10页。

联合国人道主义事务协调厅(OCHA) OCHA与全球群组领导机构和非政府组织密切合作，制定政策，协调群组间问题，传播行动南，并协调外地支持。在外地层面OCHA帮助确保人道主义系统有效运作并支持HC的领导OCHA为HC和HCT提供指导和支持，如果需要OCHA还有助于在所有应对阶段进行群组之间的协调，包括需求评估、联合规划以及监督和评估。

群组受益于众多代表的广泛参与，但如果群组中成员太多或者成员是临时的，群组可能会难以管理。在这种情况下，任命一个较小的战略咨询组(SAG)或技术工作组(TWIG)可以改善其表现。

最低参与承诺。 加入群组的地方、国家或国际组织承诺：

- 遵守[人道主义原则](#)和[合作原则](#)
- 参与专门改善[对受影响人群负责制](#)以及防止性剥削和性虐待的行动。
- 坚持参与群组的集体工作，并尽职尽责。
- 充分利用资源，共享组织资源信息。
- 在能力和任务允许的情况下，根据需要承担领导责任。
- 协力为相关受众制定和传播宣传信息。

最低参与承诺并非一成不变的，应根据实际需要和背景进行调整。国家层面的群组在制定或更改其职权范围或其承诺时，应参考[IASC的协调参考模块](#)

联合国难民署的作用和职责

在IASC系统内，联合国难民署应（共同）领导三个群组：

保护。 在涉及冲突的情况下，由难民署领导[保护群组](#)。在自然灾害造成流离失所的情况下，只要难民署在国内存在派驻人员，政府要求难民署领导，并且得到机构间批准，也由难民署领导保护群组。保护群组包括属于联合国人口基金 (UNFPA) 在性别暴力(GBV)方面的“责任区”，属于联合国儿童基金会 (UNICEF) 在[儿童保护](#)方面的“责任区”，属于联合国排雷行动处 UNMAS在排雷行动方面的“责任区”，以及属于挪威难民理事会 NRC在[住房、土地和财产](#)方面的“责任区”。[保护群组](#)承认保护

是任何人道主义应急行动的核心，向HC和HCT提供建议，并与所有群组合作，加强立足于保护和权利的应对措施。

营地协调和营地管理(CCCM)在涉及境内流离失所者的冲突局势中，由难民署领导该群组。在自然灾害情况下，由IOM领导该群组。CCC M 群组既不提倡也不自动创建营地和类似的收容环境；它寻求为流离失所人口建立和维持符合适当标准的、有尊严的生活条件和服务，无论他们居住在计划内的还是自发的收容环境中。

庇护所。在涉及冲突的情况下，由难民署领导该群组。在自然灾害情况下，由IFRC领导。如果IFRC在自然灾害开始时不在场或无法领导该群组，可以由难民署暂时领导，直到IFRC可以进行领导。由于IFRC不是CERF资金的接受国，因此可由难民署接受CERF的庇护所资金，以便在自然灾害中提供支持。在这种情况下，国家行动部门应咨询[全球庇护所群组](#)。

当出现新的紧急情况时，难民署的驻国代表会与各自的区域局协商，并参与UNCT或HCT关于启动群组的讨论。如果根据IASC承诺和问责制启动某个由难民署领导的群组，难民署的办事处必须准备好协调群组资源，包括国家和地方层面的协调能力以及信息管理支持。群组的合并（庇护所/NFI和CCC M）并非一种好的做法，应该避免。

国家行动部门在采取措施合并群组之前，应咨询全球群组。

我们鼓励的是在可行的情况下寻求发挥**三群组的协同作用**，即确保战略、倡议和信息传递在保护、庇护所和CCC M群组之间相互加强。具体地说，这可能意味着：

- 就优先地理区域达成一致，并整合战略、方法和活动
- 在一个地区开展工作的人道主义、发展以及适当情况下的和平行动者之间建立协作和联合沟通机制
- 开展联合部门评估
- 尽可能使各群组在HRP中的成果链与难民署的成果链保持一致
- 确保难民署和群组有专门的、独立的IM能力
- 为群组活动使用翻译服务和其他服务等联合资源

如需更多难民署内部信息，见[“境内流离失所者背景下的执行规划工具”（“基石”）](#)。

後緊急階段

IASC群组停用可以针对单个群组或多个群组进行。这可能发生在协调架构审查之后，或者在该国发生的其他事件减少了人道主义响应需求之后。群组停用必须始终以国家能力评估结果和背景考量为依据。必须满足群组停用标准，即(i)人道主义局势得到改善，令人道主义需求以及相关的应对和协调缺口

大幅减少，和/或 (ii) 国家机构获得足够的的能力，能够按照人道主义原则协调和满足剩余的人道主义需求。

檢查清單

- RC/HC和群组领导机构(CLA)在OCHA的支持下，与国家当局协商，以确定现有的人道主义协调机制以及其能力。
- 在联合国国家工作队(UNCT)/HCT举行会议之前，国家代表和OCHA应提醒全球CLA讨论启动问题，并确保他们出席会议。
- RC/HC与UNCT/HCT进行协商，根据局势分析结果和准备计划，决定建议启动哪些群组。在每种情况下，都应根据上述四项标准做出决定。
- RC/HC与UNCT/HCT进行协商，根据各机构的协调和应对能力、行动范围以及其扩展能力来挑选CLA。在理想情况下，挑选CLA应体现出全球布局；但这有时并不可行，有时其他组织能够更好地发挥领导作用。根据IASC的《转型议程》，建议群组牵头机构考虑制定界限明确的、获得认可和支持的群组共同领导方案，以便尽可能与非政府组织分担领导责任。
- RC/HC在与HCT协商以后，应致函紧急救济协调员(ERC)概括有关群组方案的建议，推荐CLA并解释为何需要启动特定的群组。如果还商定了非群组协调解决方案（如性别网络或PSEA网络），也应对这些方案进行说明。
- ERC在24小时以内将该建议转交给IASC负责人批准，并相应地通知RC/HC如有必要，负责人可以请IASC紧急情况主任小组进行更详细的讨论。
- ERC致函RC/HC确认群组启动建议已得到认可，并/或提供IASC负责人的反馈意见。
- 关于群组和领导机构的决定获得批准以后RC/HC应通知相关合作伙伴。
- 难民署行动部门应在关于群组启动讨论的准备工作开始时立即通知难民署领导的三个全球群

组，它们可就今后的工作提供支持和指导。在决定在冲突引发的背景下是否共同主持群组或不领导国家群组之前，也需要咨询相关的全球群组。

群组不应合并，难民署领导的每个群组应根据[2019年难民署关于境内流离失所情况的政策](#)，拥有自己的专用资源（至少一名专职群组协调员和一名专职信息管理干事）。

由于启动CCCM群组需要具体考虑，请查阅“[基石](#)”工具（仅限难民署工作人员查阅）和指南，以了解有关详细信息。

附录

[UNHCR-OCHA, Joint UNHCR-OCHA Note on Mixed Situations. Coordination in Practice](#)

[IASC, The Centrality of Protection in Humanitarian Action Q&A, 2013](#)

3. 學習和實地實踐

仅限难民署工作人员访问

[关于境内流离失所情况下协调的Workday学习内容（年度机构间协调课程模块）](#)

4. 鏈接

[2015年IASC国家层面群组协调参考模块](#)

5. 主要聯繫人

- 难民署伙伴关系和协调处：hqng00@unhcr.org
- 全球保护群组：gpc@unhcr.org
- 全球营地协调和营地管理 (CCCM) 群组：HQGLOBCC@unhcr.org
- 全球庇护所群组：HQShelter@unhcr.org