

国际协调架构

12 一月 2024

關鍵點

- 协调是一种手段，可以最大限度地发挥难民署和合作伙伴在保护、提供人道主义应对措施和流离失所解决方案方面所采取行动的积极影响
- 本条目介绍了行政首长理事会、联合国改革、联合国可持续发展协调组成部分、IASC人道主义协调的主要特点以及RCM概要中与难民署相关的内容

1. 概述

本条目总结了当前的国际人道主义协调结构。此外，它还谈到人道主义与发展协调的交叉领域。阅读本条目时，应参考“[群组方法](#)”和“[难民协调模式](#)”等条目。

2. 與應急行動的相關性

联合国难民署不以追求有效协调为最终目的，而是欲借其以充分发挥难民署及其伙伴对保护、提供人道主义应对措施、流离失所解决方案的积极影响。多年以来，难民署和其他机构都在促进人道主义行动与发展之间的联系。[难民问题全球契约](#)认识到了这个问题，提倡增强互补性的工作方式，并强调需要让发展行动者参与进来。从准备阶段开始就应与发展联系起来，而当各国摆脱紧急阶段、转而进入以生计和就业等发展问题为主的阶段时，这种联系尤为重要。

3. 主要指導

行政首长理事会

联合国系统行政首长协调理事会 (CEB) 是联合国成立时间最长和级别最高的协调论坛。它每半年举行1次会议，由联合国秘书长主持。针对行政首长们负责的各个领域，它为整个联合国系统提供广泛的指导、协调和战略方向。在确保尊重各组织的独立职责的同时，它强调机构间的优先事项和举措。CEB由31个联合国实体组成，包括基金和计划署、布雷顿森林机构等专门机构（世界银行和国际货币基金组织）以及相关组织（WTO、IOM和IAEA）。

CEB通过两个高级别委员会开展工作：高层计划委员会(HLCP)和高层管理委员会(HLCM)。难民署是CEB的成员，高级专员是其代言人。DHC在HLCM代表难民署，主管行动的助理高级专员(AHC-O)在HLCP代表难民署。

联合国改革

联合国秘书长(SG)已经发起了雄心勃勃的改革议程，该改革议程期望将当前零碎、集权或过程繁琐的工作方法调整为整体、分权和影响导向的方法，以提高联合国总部和外地在和平与安全、人权和发展这三大支柱领域的工作绩效。秘书长也在审查联合国的性别政策，以便加强性别平等，促使联合国更好地防止性剥削和性虐待，完善反恐架构的各个组成部分以及联合国的举报政策。必须指出，难民署强烈支持复兴联合国发展系统的努力，因为这对弥合人道主义/发展鸿沟和提供可持续的人道主义应对措施至关重要。

秘书长已将“预防”置于改革工作的核心地位。他的预防愿景要求联合国系统竭尽所能以帮助各国避免危机的爆发，因为危机将给爆发国人民的生活造成沉重的打击、破坏国家机构并削弱它们实现和平与发展的能力。预防措施的主要内容：尽早发现风险；加强外交；加快联合国发展工作；以及加强成员国的参与。为了实现这些目标，必须优先采取努力，向安理会、联合国大会、ECOSOC和建设和平委员会等相关政府间机构和机制提出预防问题。秘书长已组建了高级调解咨询委员会，以便向他提供有关调解举措的建议，并为世界各地的具体调解工作提供支持。该委员会由18位现任和前任全球领导人、高级官员和专家组成。他还应依靠由所有秘书处机构负责人组成的秘书长执行委员会，该委员会应提出并讨论重大风险问题，并寻求总体风险缓解和预防策略。

针对和平与安全问题，一系列广泛的措施旨在确保：分担风险分析和应对措施责任；妇女和青年有意义地参与和平工作；和平资金的增加（包括支持建设和平基金的“量子飞跃”）；和平伙伴关系成倍增加，其中包括与区域和次区域组织以及与世界银行的伙伴关系。

管理改革主要侧重于联合国秘书处。它们致力于提高系统的效率、透明度和问责制，对某些人来说，该系统通常行动缓慢、反应迟钝和无效。当前的联合国改革过程正在采取步骤以便：审查和简化人力资源程序，以提高员工招聘、部署和发展的质量和速度；实现性别平等；改善员工队伍的规划、培训和发展，特别关注领导者和管理者的资质；重新关注联合国的信息和通信技术战略；以及改善全球供应链管理。

在三个改革领域中，UNDS的改革目前对难民署在国家层面的业务影响最为直接。在“2016年四年期全面方案审查”启动UNDS改革进程后，秘书长发表了报告（含有行动建议），其中大多数建议已在2019年5月关于UNDS改革的联合国大会决议中获得成员国批准。

联合国可持续发展集团 (UNSDG)

UNSDG在全球层面提供了共同制定政策和做出决策的论坛。它指导、支持、跟踪和监督165个国家和地区的发展行动的协调工作。它汇集了36个参与发展行动的联合国基金、署、专门机构、部厅。

UNSDG当前的**战略重点**是：协助各国更快地实现“可持续发展目标”并贯彻“2030年可持续发展议程”；协助国家伙伴履行其人权义务，并将人权原则和国际标准纳入联合国的工作；提供有效的支持，以帮助危机中和危机后的国家建立具有复原力的社会并实现可持续的复苏。

UNSDG当前的**战略方针**是：在整个联合国发展系统中推行协调一致的发展目标，以提高透明度和问责制；确保驻地协调员系统具有参与性、合议性并相互问责；更迅速地简化和协调业务惯例；发展有效的伙伴关系和促进更广泛的多利益攸关方参与；加强能力建设，将其作为联合国发展系统的核心职能；并更彻底地整合规划、方案编制和政策。

应由各种**工作机制**——工作组和任务小组——来推动实施UNSDG的战略优先事项和工作计划，这些工作机制侧重于促进全系统的规范、标准、政策以及行动效率。

UNSDG每年举行两次会议，由联合国常务副秘书长阿米娜·穆罕默德女士主持，她代表联合国秘书长主持UNSDG的工作。UNDP署长阿奇姆施泰纳先生担任副主席。

UNSDG由UNSDG成员实体的行政首长组成。UNSDG副主席负责召集**UNSDG核心小组**，其成员包括DESA、FAO、ILO、UNDP、UNFPA、UNHCR、UNICEF、联合国妇女署、WFP、WHO、各区域经济委员会轮值主席和UNSDG战略成果小组主席。

驻地协调员（和人道主义协调员）

[驻地协调员系统](#)(RC)仍然侧重于可持续发展；其首要目标是“消除各种形式和层面的贫困”。驻地协调员(RC)通过联合国副秘书长向秘书长报告。联合国秘书处的联合国发展协调办公室(DCO)将管理和监督该系统，并向副秘书长报告。RC在执行《联合国可持续发展合作框架》(UNSDCF)时，有权领导联合国国家工作队(UNCT) 并协助各国实施《2030年可持续发展议程》。

如果需要国际人道主义援助，而又没有指定单独的人道主义协调员或牵头机构，那么RC将领导和协调联合国和其他相关人道主义行动者的应对工作。在难民危机中，难民署是指定的牵头机构，负责领导应对工作。为了促使RC能够连贯有效地部署和协调联合国的发展对策，难民署应向RC简单介绍这

项工作的方方面面。

根据危机的范围和规模，在与IASC协商后，ERC可以指定一名HC。在大多数情况下，RC将发挥这一作用，但在某些情况下，将由一名独立的HC协调人道主义应急行动。在大部分人道主义援助由一个联合国业务机构或非政府组织提供的情况下，ERC可以考虑指定该机构或非政府组织代表为HC。ERC还可以考虑指定一名区域HC，与多个国家的RC和HC合作。

协调人道主义援助的主要责任有赖于国家当局，但当需要国际援助时，HC或联合国RC负责领导和协调人道主义组织（包括联合国和非联合国组织）的工作。他们还应发挥作用，确保人道主义行动符合原则、及时、有效、高效并有助于长期恢复。他们最终要对所有需要帮助的人负责。应建立对受影响人群负责（AAP）的有效机构间机制，以确保这一点得到应有的承认，并始终为其人道主义领导工作的核心。详情请参阅 [《驻地协调员/人道主义协调员手册》](#)。

UNCT机构的责任

UNCT成员对其职责范围内的相关事项负责并向各自机构报告。他们还应定期向RC汇报各自机构的活动，以及各自机构在如何促进UNSDCF的集体成果。UNCT负责人也要向RC报告。

联合国国家工作队

联合国国家工作队在国家层面安排联合国机构间合作和决策。UNCT包括联合国系统内为发展、紧急情况、恢复和过渡而开展业务活动的每个实体。其主要目的是确保UNCT成员在驻地协调员系统内进行规划和合作，以取得明显成果，支持政府的发展议程。

联合国驻地协调员(RC)是联合国秘书长针对发展问题的指定代表。RC领导UNCT。UNCT每月至少开会1次，以便通过协商程序做出决策。UNCT所有成员对RC和UNCT共同负责，并直接对各自的组织负责，按照UNSDCF和联合UNCT工作计划取得工作成果。

难民署可以利用UNCT机制发挥其保护领导作用，倡导将难民纳入UNSDCF。建议开展宣传活动，既让UNCT成员协力支持难民署的宣传目标，又确保将难民署关注人员纳入UNSDCF和其他国家规划机制中。

联合国可持续发展合作框架

UNSDCF是关于UNCT的一项多年战略规划框架。每个国家的UNSDCF都旨在推出共同的目标、战略和时间表，从而精简国家层面的联合国发展计划；制定过程中应与国家政府密切合作。如果世界银行协助了发展计划，它也可以参加UNSDCF。

[UNSDCF过程](#)应从共同国家分析(CCA)入手□CCA确定需求和可实现的变化。它为UNSDCF的变革理论提供了重要的依据，并为联合国发展援助战略框架(UNDAF)设定了方向和内容□CCA应具有前瞻性。在进行这些分析时，联合国系统会利用其召集权与政府和其他利益攸关者协商和互动。分析本身是联合国的分内之事，不需要政府的正式认可。同时，在制定CCA时，也有机会与该国的主要行动者建立合作伙伴关系，包括国际金融机构、民间社会组织和私营部门。

与人道主义和难民规划活动不同的是□UNSDCF不包括NGO或民间社会方案，尽管可以与这些组织进行磋商，而且它们也可以成为执行伙伴。机构间人道主义计划、机构间常设委员会牵头的[人道主义应急计划](#)(HRP)和难民署牵头的难民应对计划(RRP)将继续保持独立，但三者应尽可能补充UNSDCF□

机构间常设委员会 (IASC)

IASC是根据《联合国大会第46/182号决议》于1992年成立的全球人道主义论坛。它由主管人道主义事务的副秘书长以及兼任 OCHA 负责人的紧急救济协调员 (ERC) 领导，其成员包括与联合国系统有联系的业务组织。长期受邀者包括红十字国际委员会 (ICRC)□红十字会与红新月会国际联合会 (IFRC)□国际志愿机构理事会 (ICVA)□InterAction□OHCHR□世界银行集团和联合国境内流离失所者人权特别报告员。实际上，"成员"和"长期受邀者"没有区别，自1992年以来参加的机构数量已经大幅度增加。

IASC的主要目的是协调IASC成员和其他人道主义行动者的活动，分派责任并共享资源和知识，并藉此来提高人道主义行动的有效性□IASC制定并商定全系统的人道主义政策，解决人道主义机构之间的争议或分歧，或针对全系统人道主义问题的争议或分歧。

IASC的一个核心作用是在条件允许时，启动全系统[扩大行动](#)来应对紧急情况□IASC扩大行动是一种人道主义系统动员，以应对特定国家或地区的突发危机和/或者快速恶化的局势，在这些国家或地区，领导、协调和提供人道主义援助的能力不足以应对危机的规模、复杂程度和紧急程度时，如果不扩大行动，就有无法提供援助的风险。

IASC可授权一名人道主义协调员(HC)领导人道主义国家工作队□HCT□□在许多情况下，人道主义协调员也兼任驻地协调员，被称为HC/RC□

难民署在IASC中的作用概述

- IASC系统处理难民以外的人道主义问题。《联合国大会第48/116号决议》（1993年12月）为难民署援助境内流离失所者 (IDP) 提供了法律基础。它得到了《2005年人道主义改革》的支持，而这又孕育出了[群组方法](#)□
- 难民署积极参与IASC□它领导[保护群组](#)，并共同领导营地协调/营地管理群组 (CCCM) 以及[住房群组](#)。（涉及住房时，难民署在冲突局势中处于领导地位□IFRC在自然灾害中处于领导地位。）
- 高级专员是IASC的负责人（机构负责人）。
- 副高级专员在代表小组中代表难民署

- 对外关系司伙伴关系和协调处在OPAG(业务政策和咨询小组)代表难民署,并确保难民署协调一致地参与IASC工作队和工作组的工作。
- 紧急情况、安全和供应司在紧急情况主任小组中代表难民署。
- 难民署作出了坚定承诺,将履行其全球和国家群组的职责和义务,并向ERC进行报告。

应记住,根据IDP政策:

- 难民署将始终努力领导[保护群组](#)。然而,由于难民署并非在所有国家都开展业务,在自然灾害情况下,经过同行同意以后,领导力可能分配给在该国拥有较强能力的其他机构(如UNICEF、OHCHR或UNFPA)。
- 在被迫流离失所的情形下,难民署将努力领导住房和CCCM群组。总体来说,难民署不赞成合并这些群组,因为每个群组都需要不同的技术专业知识。
- IASC/ERC不领导难民事务,难民事务应由难民署专管并直接向联合国大会报告(ERC针对IASC事宜向联合国秘书长报告。)
- 针对IDP和自然灾害,ERC应通过IASC启动以群组为基础的应急行动,ERC无权宣布难民紧急行动。同样,难民署不能主动发布全系统范围的紧急情况声明或发起群组协调工作。

宣布提高紧急情况的级别属于IASC的核心职能。2018年11月,针对“全系统扩大行动”的协议取代

了此前启动“3级紧急情况”的安排。IASC“全系统扩大行动”应启动整个IASC人道主义系统,以应对国家或地区的突发危机或者快速恶化的局势。如果当地或区域领导、协调和提供人道主义援助的能力不足以应对危机的规模、复杂程度和紧急程度时,需要启动“全系统扩大行动”。决定是否启动“全系统扩大行动”的五项标准:规模、紧急程度、复杂程度、援助能力以及不能为受影响人群提供有效援助的风险。请阅读[群组方法](#)条目,了解更多信息。

难民协调

根据其[《章程》](#),难民署应根据联合国大会(GA)的授权,为难民提供国际保护并为其寻求长期解决方案。就此而言,它是难民保护问题的领导机构,负责与更广泛的利益攸关方共同在联合国系统内寻求解决方案。如联合国大会后续决议中所述,其职责包括协调、提供保护和援助、获取解决方案以及进行宣传。重要的是,难民署还具有监督职能:在联合国实体中,应由它最直接负责确保各国遵守国际公认的难民和无国籍人士标准以及加强各国保护这两个群体的能力。

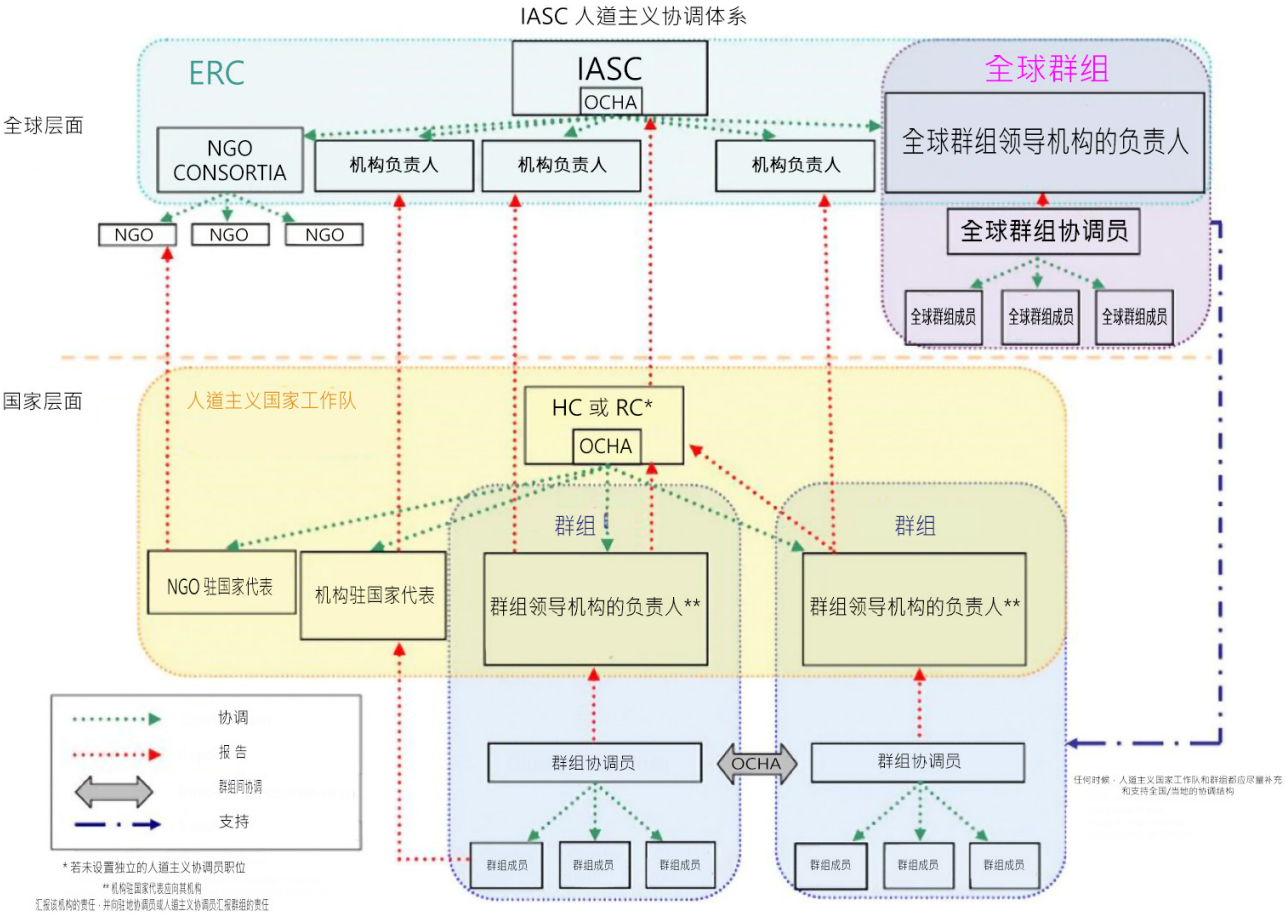
难民署数十年以来都在有效地领导和管理难民行动。然而,许多年以来,它并没有阐明在难民协调模式中如何考虑到人道主义局势变化。形成于2013年并于2019年更新的[难民协调模式\(RCM\)](#)明确了角色和责任,从而提高了难民署协调方法的可预测性。联合国大会最近的决议已经确认了RCM和难民署领导和协调难民应对措施的职责([A/RES/69/152](#)和[A/RES/70/135](#))。

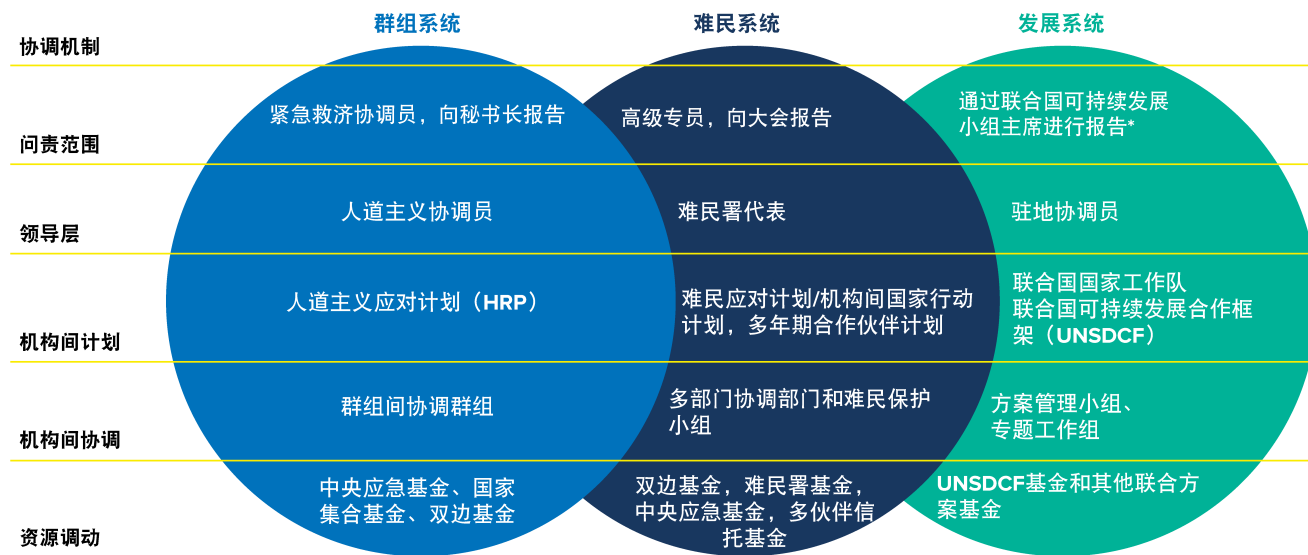
应由国家主要负责保护难民。但是，几个因素可能会阻碍其充分履行这项职责。大量难民的到来可能导致本已超负荷运转的基础设施和公共服务压力大增。此外，各国可能没有能力妥善地接收、保护（难民）或应对接收大量难民的难题。由于以上原因，需要国际合作来援助接收难民的国家。这种理解是创建难民署和签署《1951年难民地位公约》的基础。后来的众多区域文书确认了合作的重要性，《难民问题全球契约》(GCR)也强调并指出，“迫切需要更公平地分担收容和支持全球难民的负担和责任，同时考虑到现有的贡献以及各国之间能力和资源的差异。不应抛弃难民和收容社区”¹ GCR呼吁采取多方参与和合作的方法来实现这个目标，实现难民署在其中的支持和促进作用。

难民署的任务是确认和支持每个难民都有权安全和有尊严地自愿返回其原籍国。如果返回可确保安全、有尊严和可持续性，则难民署应提供建议，并指导联合国行动部门促进（难民）自愿返回原籍国。

联合国系统希望难民署评估该国是否愿意接收难民、保障难民安全、提供基本服务并长期持续进行上述活动，并在该评估的基础上为联合国提供有关难民返回的建议。

关于难民协调与发展 and 群组系统联系的更多信息，请参见[难民协调模式](#)条目。





*（副秘书长向秘书长报告）

後緊急階段

联系

人道主义-发展-和平[HDP]联系方法鼓励各利益攸关方联合互补，共同努力，减少人们的人道主义需求、风险和脆弱性。这并不意味着人道主义、发展、和平和其他行动者应合并其活动或整合其作用，而是要求根据每个行动者各自的任务规定，在所有情况下分层实施方案或活动。

根据[经合组织发援会关于HDP联系的建议](#)，应对境内流离失所者和难民局势的措施应通过协调和结合相辅相成的人道主义、发展与和平努力，力求为有需要的人和收容社区找到解决办法，从而有助于将HDP联系付诸实践。这意味着在拯救生命的紧急阶段之后，应急伙伴需要将长期目标纳入国家或地方发展计划、联合国可持续发展战略框架或其他相关框架，作为《2030年议程》“不让任何人掉队”承诺的一部分。

4. 主要聯繫人

难民署伙伴关系和协调处：hqng00@unhcr.org