机构间常设委员会规模化启动机制

28 一月 2018

關鍵點

- 全系统扩大启动会自动触发 UNHCR 承诺支持的机制和响应。这包括部署群组协调员和信息管理支持，以及制定编入预算的机构间应对计划。
- 如人道主义危机突发或严重恶化，需要全系统扩大启动，应优先向 IDP 和受影响人口提供人道主义援助。授权的领导和有效的协调有助于实现这一优先事项。
- 全系统扩大启动的决定是高级别的优先声明，也是实际的应对机制。它将（并且应该）引起注意。应审查机构应对的质量。
- 积极主动，与各局和支持部门分享有关紧急情况的信息。
- 通知总部应启动哪些群组以及原因。
- 积极参与 HCT 讨论。
- 评估您办公室的能力，确定会阻碍或阻止提供援助的资源和人员缺口；向总部请求支持以填补缺口。

1. 概述

本条目为全系统人道主义扩大启动、相关的机构间进程和行动及其对 UNHCR 的影响提供了指导。它应与机构间常设委员会 (IASC) 人道主义方案周期的最新版本一并阅读。本条目基于 IASC 的"议定书1.全系统人道主义扩大启动：定义和程序"（2018 年 11 月），该协议取代 2012 年关于 L-3 定义和程序的转型议程议定书。

IASC 扩大启动是指在特定国家（包括地区）的人道主义局势突然开始下滑或迅速恶化，且其领导、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，而采取的一种全系统调动措施。它是转型议程 (TA) 的组成部分，旨在加强机构间应对重大人道主义紧急情况的领导、协调和问责。

扩大声明启动相关机制和工具，以：

- 确保 IASC 系统向国家当局和现有能力提供有效支持，并监测其自身的表现。
- 确保有足够的能力和工具来加强人道主义系统的领导和协调。
- 与 IASC 成员组织和全球群组领导机构密切联系，以落实所需的系统和资源，帮助其按照各自的权限应对危机。

启动的时限最长为 6 个月，并且仅适用于因人道主义局势严峻，而有必要在通常水平之外调动全系统的能力和资源来应对现场的关键人道主义需求的情况。在特殊情况下，可考虑额外再延长三个月。在启动期间，应建立足够的能力来维持应对水平。该程序要求人道主义国家工作队 (HCT) 制定符合具体情况的基准，以及后续的过渡计划和启动后的伴随措施。虽然在实践中联合国全系统扩大声明和机构特定的紧急级别声明经常联系在一起，但它们各有单独的程序。

注意。 难民应急响应（返回难民应急响应，如适用）由 UNHCR 领导和协调，并由难民协调模式 (RCM) 指导。扩大议定书不适用于此种情况。

2. 與應急行動的相關性

2011 年 12 月，IASC 负责人同意转型议程 (TA)。这组行动旨在改进人道主义反应模式，同时重申群组方法是针对非难民机构间人道主义响应最合适的协调模式。自那以后，作为这一举措的一部分，该负责人已经批准或继续更新议定书，以便为 TA 设定范围、加强领导、强化利益相关者的问责制和改进协调。

UNHCR 致力于成功实施TA。其将继续为TA的发展、实施和工具作出贡献，并监测其实施情况。

3. 主要指導

基本流程 - 如何运行?

紧急救援协调员 (ERC) 根据以下五个标准宣布扩大启动：

- 规模
- 紧急性。

- 复杂性。
- 能力。
- 不能有效、大规模地向受影响人群提供援助的风险。

在事件发生后 **24 小时内**，或相关人士意识到人道主义局势已急剧恶化时，紧急救援协调员 (ERC) 会收到对局势的初步评估，包括受影响人口的数据。该信息由受影响国家的人道主义国家工作队 (HCT) 在人道主义协调员 (HC) 或驻地协调员 (RC) （如果尚未指定驻地协调员）的领导下提供。IASC 会秘书处应与应急负责人小组 (EDG) 和全球群组协调员分享评估结果。

在收到初步评估后 **24 小时内**，由各机构代表组成的 IASC 应急负责人小组 (EDG) 召开会议讨论该事件。该小组考虑背景、应对措施、能力、预期差距、从过去的紧急情况中吸取的教训，以及宣传优先事项，并就建议达成一致。这些建议包括领导和协调安排，包括供 IASC 负责人考虑的群组启动。应就拟议的协调安排（如相关）咨询全球群组协调员。

在收到应急负责人小组 (EDG) 建议后，紧急救援协调员 (ERC) 与最高级别的国家当局联系，向他们简要介绍正在考虑采取的措施，以提高操作能力。ERC 通知联合国秘书长 (S-G) 和联合国秘书处领导部门（维持和平部或政治事务部 [视情况而定]），以及联合国可持续发展小组 (UNSDG) 和联合国行动和危机中心 (UNOCC) 主席，正在考虑扩大启动。
危机发生后 **48 小时内**，ERC 召集 IASC 负责人共同审查初步评估，并在"无异议"的基础上提出建议。各负责人讨论根据该初步评估是否需要扩大启动。作为 IASC 主席，ERC 做出最终决定。如果各方同意宣布扩大启动，各负责人还将讨论（1）最适当的领导模式，（2）最适当的协调安排，（3）人道主义系统的共同宣传优先事项和共同信息，以及（4）其他针对具体情况的安排。
ERC 通过电子邮件向所有 IASC 负责人宣布启动。ERC 还将通过驻地协调员 (RC)/人道主义协调员 (HC) 向秘书长（包括 UNOCC 负责人）和人道主义国家工作队 (HCT) 发出一份说明。ERC 与最高级别的国家当局联系，说明该决定及其实施情况，包括将提供给国家和现场能力的额外支持。来自 ERC 的所有信息应包括地理覆盖范围、启动时长（最多 6 个月）、以及领导和协调安排（包括任命HC、群组启动、及指定国境内群组领导）。

启动会自动触发：

- 立即建立 HCT。当前的 RC 被重新任命为 HC。直至出现最合适的领导模式。
- 启动"授权领导"模式

危机爆发后 72 小时内：

- 指定和部署一名任期最长六个月的 HC□以主管整个人道主义应对的协调，根据 IASC 议定书行使授权领导权。
- 宣布启动中央应急基金 (CERF) 和国家集合基金 (CBPF)□如果该国有此类基金□ERC□对于 CBPF□则由 HC□在"无遗憾"的基础上发布拨款，以支持战略声明中确定的优先事项。

扩大启动后 72 小时内：

- ERC 在和 IASC 负责人商议后，根据 RC/HC 与 HCT 协商后的请求，启动优先部门的群组。
- IASC 负责人在与全球集群领导机构商议后，立即部署适当的协调能力，包括合格的集群协调员和信息经理（根据需要）。
- RC/HC 发布《关键战略优先事项声明》，以便从总部一级开始向下建立共享信息传送和宣传渠道，并发布新闻稿。
- 根据协调评估实施多群组或多部门初步快速评估（或替代性快速评估）。初步情况分析后前两周内进行多部门评估和报告。

扩大启动后 5 天内：

- 在情况分析的支持下，制定紧急呼吁方案。这包括对危机范围和严重程度进行整体分析，规定优先行动，并列出财务要求。

扩大启动后 4 周内：

- 对紧急呼吁方案进行修订。如果需要更长时间的响应（超过6个月的初始启动期□□HCT 将制定或更新人道主义需求概述□HNO□□HNO将整合并分析受影响民众的需求、脆弱性和能力等信息，并制定或更新人道主义应对计划□HRP□□HRP 将制定匹配评估需求的战略，作为实施和监测总体应对的基础。

扩大启动后 5 个月内：

- 进行操作同行评审（OPR）。

扩大启动后 9-12 个月内：

- 根据 IAHE 职权范围，进行机构间人道主义评估（IAHE）。

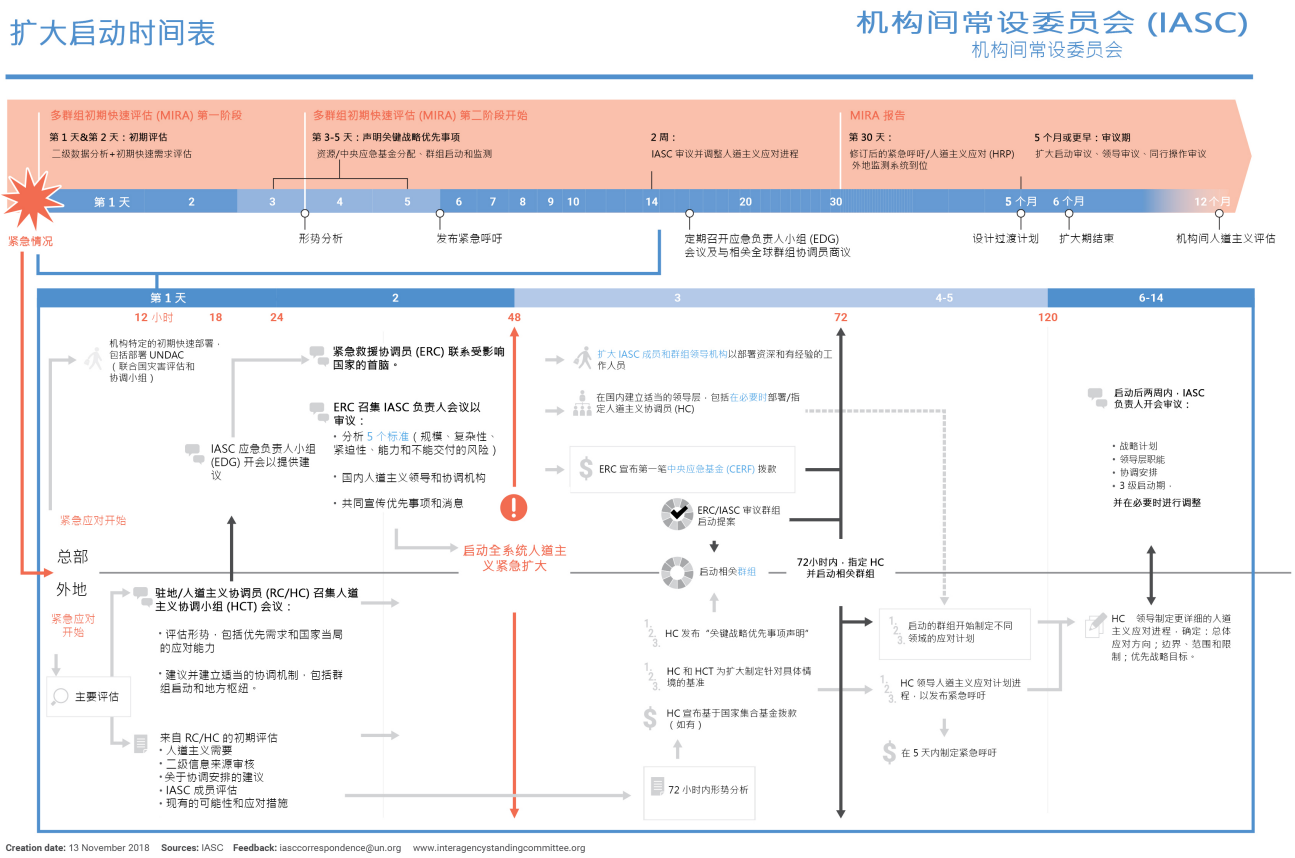
扩大启动结束
扩大启动最多 6 个月后自动到期。IASC 应急负责人（EDG）将在启动期结束时会面以评审情况。

特殊情况下，在扩大启动到期之前，EDG 可向 ERC 建议将扩大启动额外延长三个月（延长至最长期限九个月）。 特殊情况可能包括情况进一步恶化（根据操作同行评审 [OPR] 建议）。

过渡
如果有关因素影响应对，导致扩大启动无法解决问题，则可能会从扩大启动开始过渡。IASC 负责人和当地领导层应尽快就扩大启动的到期和过渡战略提供明确的信息。这一过渡计划应至少包括：

- 说明所选领导模式将如何影响期末安排，以及如何管理过渡的声明。
- 针对持续核心协调职能的战略，以支持国家和地方协调工作（如适用和相关）。
- 说明如何在申请期结束时界定报告部门、角色和责任的声明。
- 将有助于实现解决方案的措施概要。其应表明人道主义应对将如何与长期恢复和国家发展优先事项联系起来。

-



联合国难民署的作用和责任

当考虑一项宣布全系统扩大启动的决定时，UNHCR 将积极促进对联合国国家工作队（UNCT）或（HCT）的初步评估，因为所做的决定将影响 UNHCR 在随后过程中的参与。如果危机涉及难民，UNHCR 将领导对难民问题的讨论。扩大启动不适用于此种情况。
在与总部的内部沟通中，UNHCR 办公室将：

- 将 UNCT/HCT 讨论的结果传达给有关机构负责人和应急、安全和供应司 (DESS)，特别是重点说明宣布决定所依据的五个标准。
- 作为群组领导机构，与区域局和 DESS 的负责人分享其对以下方面的评估：
  (1) UNHCR 的国内能力（群组协调员、信息管理、需求评估官员等）。
  (2) 应该启动哪些群组（如果它们还不可运行）。
  (3) 可用的核心救灾物资（CRI）储备和工作人员准备情况。

(4) RC 作为 HC 领导扩大调动的能力。

- 向局长和 DESS 主任简要介绍，为负责人对领导和协调的审查做准备（在活动 72 小时内）。

此外，如果全系统扩大启动，办公室将：

- 调动内部应对能力，准备为机构间快速应对机制（IARRM）下部署的群组接收工作人员。
- 与区域局商议后，准备接收其他支持人员。
- 确保人员（尤其是群组协调员和信息管理关键人员）知晓其在全系统扩大程序下的角色和需要交付的有时间限制的输出量。这包括：紧急应对计划；战略应对计划；群组应对计划；以及中央应急基金 (CERF) 的提交和分配。

联合国难民署在国家层面上参与行动时的考虑因素

境内流离失所者 (IDP) 情况
在全系统扩大启动期间，UNHCR 在全球联合领导的三个群组（保护、收容所、营地协调和营地管理 [CCCM]）中的所有或部分群组都可以在国家级别启动。该决定由 ERC 与 IASC 的负责人商议后，根据 RC 或 HC 的建议作出。

在国家一级，UNHCR 办事处应参与针对群组启动的讨论，并应通知区域局，DESS，国际保护司 (DIP) ，方案支助和管理司 (DPSM) 和其他相关总部实体。

一旦启动群组，UNHCR 必须准备好领导其负责的群组。其应该为协调和信息管理 (IM) 提供专门的工作人员。对于这两个职能，它可能需要在国家和地方有专门的人员。
混合难民和 IDP 情况
如果新的紧急情况也影响到难民人口，UNHCR 应牵头危机中难民问题的讨论，并针对有效应对确定协调安排（根据难民协调模式和联合国难民署-人道主义事务协调厅关于混合情况的**联合说明 - 实践中的协调**）。外勤行动应密切通知总部，DESS 和合作关系及协调服务）。

附录

Protocol 1 IASC, Humanitarian System-Wide Scale-UP Activation - Definition and Procedures

Protocol 2 IASC, ‘Empowered Leadership’ in a Humanitarian System-Wide Scale-Up Activation

IASC, Humanitarian System-Wide Scale-Up Activation – Frequently Asked Questions

UNHCR-OCHA, Note on Mixed Situations. Coordination in Practice

4. 鏈接

转型议程议定书

5. 主要聯繫人

UNHCR 应急、安全和供应司□DESS□□邮件: hqemhand@unhcr.org