

2010



世界粮食不安全状况

应对持续危机中的粮食不安全问题





要点

- **据估计，食物不足人口的数量及比例都已下降，但仍处于令人难以接受的高位。**自2006年至2009年高粮价及全球经济危机将饥饿人口数量及比例推至高位后，这两个数字在2010年随着全球经济复苏及粮价从最高位回落均出现下降。但饥饿人口数仍高于危机前水平，给实现世界粮食首脑会议及千年发展目标1中提出的减少饥饿人口的目标带来了更大的难度。
- **处于持续危机中的各国需要得到特别关注。**他们的主要特点是处于长期或反复危机中，往往缺乏应对能力，使得自身的粮食不安全状况不断恶化。因此，应采取与其他短期危机或非危机发展背景下不同的应对方式。
- **改善持续危机中的粮食安全状况要求我们采取比短期应对措施更全面的行动，为人们的生计提供长期的保护和促进。**生活在持续危机中的人们往往被迫大幅度调整自己的生活方式，因而要针对他们采取较为长期的应对措施。而传统生计和应对机制一旦受到干扰，会对男性及女性造成极为不同的影响。
- **要解决持续危机，关键在于为机构提供支持。**持续危机，无论是由人为原因造成，还是由接连不断的自然灾害造成，都往往会机构带来破坏，而这些机构正是遏制危机和促进重建所必不可少的。当全国性机构遭到破坏时，地方机构往往生存下来，或者为了填补关键性空白而新建立地方机构。虽然这些地方机构可能在应对持续危机中发挥关键作用，但它们往往没有得到外部各方的重视。
- **农业及农村经济是持续危机中为生计提供支持的关键部门，但这并没有从援助量上反映出来。**农业及农村各种生计活动对于遭受持续危机最为严重的人群而言至关重要。对于处于持续危机中的国家而言，农业在国内生产总值中所占份额为三分之一，在就业量中占三分之二。但在这些国家中，农业只得到人道主义援助总量中的4%，发展援助总量中的3%。
- **目前的援助架构需要调整，以便更好地同时应对紧急需求及解决持续危机的结构性根源。**目前的做法是利用人道主义援助来采取短期行动，应对危机带来的短期影响，而发展援助则被用来采取长期干预行动，解决根源问题。而持续危机中最需要干预的重要领域（包括社会保障及降低风险）往往得不到充足的资金。总的来说，持续危机状态下薄弱的治理结构制约着援助的分配。
- **粮食援助有助于为长期粮食安全打下基础，对于处于持续危机中的各国尤为重要。**人道主义粮食援助不仅能拯救生命，还能帮助一个国家对未来进行投资，因为它能够保存和加强人力资本及生计，而这正是未来稳定和发展的基础。利用多样化的粮食援助工具（如粮食、现金或代金券），再加上粮食采购的创新做法（包括当地采购），就能够保证合理提供援助，并最大限度地发挥人道主义粮食援助促进长期粮食安全的作用。
- **更广泛的社会保障措施可帮助各国应对持续危机，为长期复苏打下基础。**关键干预活动包括提供安全网，必要时提供保险，并提供卫生、教育等有助于长期发展的服务。然而，对于处于持续危机中的国家而言，其财政、机构及实施能力都十分有限，因此社会保障计划通常为短期性，以救济为主，由外部资金支持。

建议

- 建议1.** 为进一步分析和更深刻了解持续危机中人民的生活情况及应对机制提供支持，以加强他们的恢复能力，提高援助计划的有效性。
- 建议2.** 在处于持续危机中的国家里，为生计的保护、促进及重建以及那些为生计提供支撑及动力的机构提供支持。
- 建议3.** 重新审议持续危机外部援助的架构，以适应实地的需求、挑战及体制局限。这包括就持续危机组织一个高级别论坛，随后为处于持续危机中的各国制定一份新的“行动议程”。

2010

世界粮食不安全状况

应对持续危机中的粮食不安全问题

联合国粮食及农业组织
2010年，罗马

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）或世界粮食计划署对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织或世界粮食计划署的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。

地图中使用的名称和介绍的材料，并不意味着粮农组织或世界粮食计划署对任何国家、领地或海域的法律或宪法状态、或对其边界的划分表示任何意见。

ISBN 978-92-5-506610-8

版权所有。为教育或其他非商业性用途复制和传播本信息产品中的材料，无需事先获得版权所有人的书面许可，但必须注明材料出处。未经版权所有人的书面许可，禁止为转售或其他商业性用途复制本信息产品中的材料。如需申请此等许可，请致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室电子出版政策及支持科科长：

Chief
Publishing Policy and Support Branch
Office of Knowledge Exchange, Research and Extension
FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

或发送电子邮件至：
copyright@fao.org

© 粮农组织 2010年

4 前言

8 2010年世界食物不足状况

- 8 食物不足人口数量有所下降但依然过高
- 10 各区域食物不足状况

12 处于持续危机中的各国：有哪些国家？为何它们需要特别关注？

- 12 持续危机的特征
- 18 持续危机中生计如何做出适应
- 21 持续危机中的性别问题
- 24 从社区应对措施中吸取经验并发扬光大

27 持续危机的国家和国际应对措施

- 27 对处于持续危机中的各国所获得的援助量分析
- 32 持续危机中的人道主义粮食援助
- 36 为在持续危机中建立社会保障而努力
- 40 利用短期应对措施为更长期的农业和粮食安全振兴提供支持
- 43 成功事例：以莫桑比克为例

45 为在持续危机中确保粮食安全而努力：行动建议

50 技术附件

- 50 表 1
发展中国家食物不足发生率及实现世界粮食首脑会议目标（WFS）及千年发展目标的进展
- 53 表 2
处于持续危机中国家的部分发展指标及粮食安全指标

54 注释

世界上食物不足人口的数量虽然在 2010 年将出现自 1995 年来的首度下降，但是仍处于不尽人意的高位，接近十亿人大关。这一下降主要归功于预计将在 2010 年出现的快速经济增长，特别是在发展中国家，还归功于自 2008 年以来的国际粮价回落。近期的粮价上涨如若持续下去，将会给进一步减少饥饿带来更多障碍。

但是据估计，2010 年仍有 9.25 亿人食物不足，几乎占发展中国家人口的 16%。即便是在最近的粮食和金融危机基本过去之后，还有近 10 亿人遭受饥饿，这表明我们面临着更深层的结构性问题，它严重威胁了我们实现国际社会商定的减少饥饿的目标，即第一项千年发展目标和 1996 年世界粮食首脑会议目标的能力。我们还清楚地看到，经济增长虽然是必不可少的，但其本身并不足以在可接受的时间内消除饥饿。

本期《世界粮食不安全状况》关注的是一类特殊国家中的人口，这些国家处于持续危机之中，其饥饿发生率极高，而且持续时间长，在实现千年发展目标方面面临特殊的挑战。这些国家的特点是由自然灾害或人为灾害造成的危机持续时间长，或反复发作，却又缺乏应对能力。在本报告中被确定为处于持续危机中的 22 个国家（或部分地区处于持续危机的国家）里，最新数据表明，食物不足人口总数超过 1.66 亿，占这些国家人口总数近 40%，占全球食物不足人口总数近 20%。

造成这一令人难以接受的高饥饿发生率的原因有很多，其中包括武装冲突及自然灾害，往往又加上治理或执政能力薄弱、资源稀缺、生计体系缺乏可持续性、地方机构瘫痪等。面对如此众多的障碍，难怪持续危机会变成挥之不去的恶性循环。

持续危机不是一种一次性的短期现象，也不是各国可以轻易摆脱、然后便可重返长期发展道路的一种暂时的停顿。相反，持续危机对生活及生计都会产生持续的根本性威胁，随着时间的推移，摆脱持续危机会变得愈加困难。持续危机的解决需要有专门设计和有针对性的援助。对于持续危机而言，以拯救生命为目的的应急援助固然十分关键，这在短期紧急情况下也是如此，但持续危机中另一项关键工作就是利用援助解决危机的根源及长期影响，其中包括冲突、机构解体、资源枯竭、丧失生计以及人口流离失所。因此，迫切需要持续危机中的援助工作不仅要保护生命，还要着力于保护生计，因为这将帮助有关国家走上积极的恢复道路。

尽管存在这些额外需求，但发展援助的趋势仍令人担忧：处于持续危机中的国家中，有近三分之二的国家得到的人均发展援助还比不上最不发达国家的平均值。更重要的是，这些处于持续危机中的国家得到的发展援助及人道主义援助资金中，只有 3%-4% 用于农业，尽管在这些国家里，农业对国内生产总值的贡献率达 32%，62% 人口的生计来源于农业。有一些做法可以帮助我们更好地处理持续危机并为生活在这种局势中的人们提供更有效、更持久的帮助。很多国家的经验表明，在现有机构或经过振兴改革的当地机构基础上，采用更长期的援助活动就最有可能保证长期可持续性，真正改善粮食安全状况。社会保障机制，如学校供膳、“以工作换现金”和“以工作换食物”活动以及代金券，可以产生关键的长远效果。粮食援助有助于建立这些社会保障机制—提供粮食，作为安排网计划的一部分，通过在当地市场采购粮援物品或通过现金式援助方案刺激市场—并填补传统人道主义援助和长期发展援助之间的空白。我们还应该着力帮助易受害国家不断取得生产能力的长期改善，同时加强它们应对各种冲击的恢复能力。要想更好地应对危机，一个关键步骤就是提高对持续危机本质的了解，这样才能解决其中的具体问题。本报告中将对这些观点做进一步阐述，并以此为基础，提出具体建议，帮助更好地了解情况，并且更重要的是，做出更有力、更有效的应对，从而帮助持续危机中的人口打破恶性循环。

《2010年世界粮食不安全状况》依旧是我们两个组织及其他合作伙伴密切合作的结果。我们依靠两个组织工作人员的专长及知识，对处于持续危机中的国家的粮食不安全状况进行了全新的分析，并提供了一个平台，勾画出全新的远景：将人道主义援助的优势与更长期的发展援助有机结合起来。我们希望，本报告将对决策人员在地方、国家、区域及国际各层面做出的应对产生决定性的影响，从而改善持续危机中的粮食安全，并最终拯救生命、加强社区，帮助建设更有希望、更加繁荣、自给自足的未来。



粮农组织总干事
雅克·迪乌夫



世界粮食计划署执行干事
约塞特·施林

《2010年世界粮食不安全状况》是在粮农组织助理总干事 Hafez Ghanem 的统一领导和经济及社会发展部管理层的指导下编写的。农业发展经济司的 Kostas Stamoulis 和 Keith Wiebe 负责本出版物的技术协调工作，技术编辑由农业发展经济司的 Luca Alinovi 和 Luca Russo 以及塔夫斯大学范因斯坦国际中心的 Dan Maxwell 担任。统计司工作人员提供了食物不足方面的基本数据。

本版《世界粮食不安全状况》由粮农组织和世界粮食计划署第二次联手编写。世界粮食计划署政策、规划及战略司的 Nicholas Crawford 和 Sarah Laughton 为粮食计划署提供的材料负责技术协调工作，并在草稿修订过程中提供了宝贵的意见和建议。

“2010年世界食物不足状况”一章由经济及社会发展部编写，农业发展经济司的 Luca Alinovi 和 Erdgin Mane 提供了关键的技术内容。

在“处于持续危机中的各国：有哪些国家？为何它们需要特别关注？”一章中，“处于持续危机中各国的共同特点”一节由 Dan Maxwell 编写，Luca Alinovi 和 Luca Russo 提供了材料。本章在确定处于持续危机中的各国时所采用的全球粮食和农业信息及预警系统（GIEWS）数据由贸易及市场司的 Kisan Gunjal 提供。“持续危机中生计如何做出适应”一节由海外发展研究所的 Margie Buchanan-Smith、Susan Jaspars 及 Sara Pantuliano 编写。“持续危机中的性别问题”一节由 Gabriel Rugalema 和 Libor Stloukal 编写，性别、平等及农村就业司的 Carina Hirsch 和 Joseph Ssentongo 在其中提供了帮助。“从社区应对措施中吸取经验并发扬光大”一节由政策及计划制定支持司的 Karel Callens 编写，Kevin Gallagher（粮农组织驻塞拉利昂代表处）、Luca Russo（农业发展经济司）、Rene Salazar（东南亚地区社区赋权行动（SEARICE）驻塞拉利昂）及 Oriane Turot（农业发展经济司）提供了材料。

在“持续危机的国家和国际应对措施”一章中，“对处于持续危机中的各国所获得的援助量分析”一节由 Luca Russo 和 Winnie Bell（农业发展经济司）编写，发展倡议组织（Development Initiatives）的 Daniel Coppard 和 Asma Zubairi 提供了统计数据、分析和支持服务。“持续危机中的人道主义粮食援助”一节由世界粮食计划署的 Nicholas Crawford 和 Sarah Laughton 编写，由 Saskia de Pee、Martin W. Bloem 和 Tina van den Briel 代表世界粮食计划署提供额外材料（插图 6）。“为在持续危机中建立社会保障而努力”由世界粮食计划署政策、规划及战略司的 Ugo Gentilini 编写。“利用短期应对措施为更长期的农业和粮食安全振兴提供支持”一节由紧急行动及恢复司的 Jennifer Nyberg、Neil Marsland、Lucia Palombi 和 Dick Trenchard 编写。最后一节“成功案例：以莫桑比克为例”由政策及计划制定支持司的 Karel Callens 与 Margarida David e Silva 和 Christopher Tanner（粮农组织驻莫桑比克代表处）合作编写。

最后一章“为在持续危机中确保粮食安全而努力：行动建议”由 Luca Alinovi 和 Dan Maxwell 编写，Luca Russo 提供了材料。插图 12 相关材料由 Nick Haan 和 Zoé Druilhe（农业发展经济司）提供。

Ricardo Sibrian 制作了技术附件中的表 1，Cinzia Cerri 和 Seevalingum Ramasawmy（统计司）以及 Erdgin Mane（农业发展经济司）为此提供了支持。初步预测资料由 Rafik Mahjoubi 和 Panagiotis Karfakis（农业发展经济司）提供。在整个编辑过程中，Jean Balié（农业发展经济司）、Boubaker BenBelhassen（总干事办公室）、André Croppenstedt（农业发展经济司）、David Dawe（农业发展经济司）、Bénédicte de la Brière（农业发展经济司）、Xiaoning Gong（统计司）、David Hallam（贸易及市场司）、Arif Husain（世界粮食计划署）、Henri Josserand（贸易及市场司）、David Marshall（统计司）、Steven Were Omamo（世界粮食计划署）、Terri Raney（农业发展经济司）、Alexander Sarris（贸易及市场司）、Shahla Shapouri（美国农业部经济研究局）、Dick Trenchard（紧急行动及恢复司）、Jeff Tschirley（紧急行动及恢复司）及 Marcela Villarreal（性别、平等及农村就业司）提供了宝贵的意见和建议。Paul Neate 对报告进行了英文文字润色，大大提升了报告的可读性。Daniela Farinelli 在整个过程中提供了出色的行政支持，Lavinia Antonaci、Winnie Bell、Marco D’Errico、Erdgin Mane 和 Denise Melvin 在编写过程中提供了宝贵的研究及支持工作。

语言编辑、图表制作及排版服务由 Visiontime 公司提供。翻译及印刷服务由粮农组织综合服务、人力资源及财务部的会议规划及文件处提供。



2010年世界食物不足状况

食物不足人口数量有所下降但依然过高

要点

随着全球经济复苏，粮价继续保持在最高位以下，世界上饥饿人口的数量和比例正在下降，但仍高出粮价危机及经济危机之前的水平，这给实现国际公认的减少饥饿的目标带来了更大难度。

全球食物不足人口数量自 2006 至 2009 年间因高粮价及全球经济危机而急剧增长之后，在 2010 年估计已随着全球经济的复苏而有所回落（图 1）。但食物不足人口数量依然过高，高于目前危机发生之前的水平，也高于 40 年前的水平，甚至高于 1996 年世界粮食首脑会议上就减少饥饿目标达成一致之前的水平（见插文 1）。

根据最新数据，全球食物不足人口总数在 2009 年估计已达 10.23 亿，预计在 2010 年会降至 9.25

插文 1

亿，降幅 9.6%。世界上 98% 的营养不足人口生活在发展中国家，这些国家中营养不足人口的比例达到 16%（图 2），虽然这比 2009 年的 18% 有所下降，但仍远远高于千年发展目标 1 所制定的目标。

过去几年，尽管食物不足人口数量仍在上升，但全球谷物收成一直较好，2010 年粮食安全状况的总体改善表明，粮食的获取随着预期中的经济增长复苏有所改善，特别是在发展中国家，同时粮价也维持在 2008 年的高位之下。国际货币基金组织估计，世界经济总值在 2009 年收缩 0.6% 之后，在 2010 年将增长 4.2%，比之前的预期要快。¹ 总体来说，新兴经济体及发展中国家的国内生产总值（GDP）比发达国家增长更快（图 3）。世界银行估计，流向发展中国家的私有资本的增长速度也高于原先的预期。² 同时，国际谷物价格在近几个月也有所下降且低于近期高位，这反映出 2009/10 年全球谷物供应充足且 2010 年谷物丰收有望（图 4），但在大多

什么是粮食安全？减少饥饿的目标有哪些？

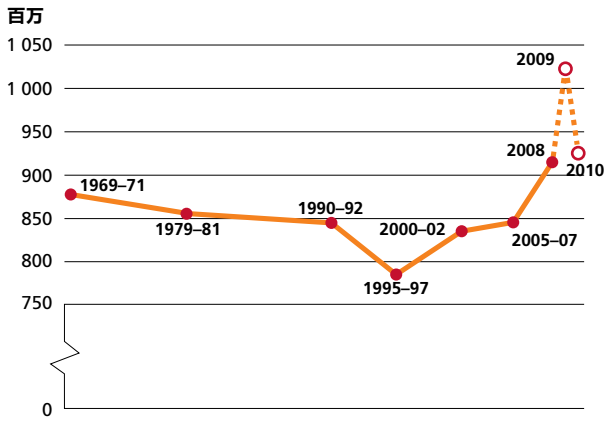
- **粮食安全**是指所有人在任何时候都能在物质、社会和经济上获得充足、安全和富有营养的粮食，以满足其积极和健康生活的膳食需求和食物偏好。家庭粮食安全是这一概念在家庭层面的应用，侧重点是家庭的个体成员。
- **粮食不安全**是指人们无法在物质、社会和经济上获得上文所指的充足粮食。
- **食物不足**是指能量摄入低于最低膳食能量要求（MDER）。最低膳食能量要求是指保证轻度

体力活动和相对于一定身高的最低可接受体重所需的能量值。它根据人口的性别及年龄结构，在不同国家和不同年份之间有所变化。本报告中，“饥饿”与“食物不足”两词可互换使用。

- **世界粮食首脑会议目标**是指在 1990-1992 年至 2015 年间将食物不足人口减半。**千年发展目标 1** 中的目标 1C，是要在 1990 年至 2015 年间将饥饿人口比例减低一半。

图 1

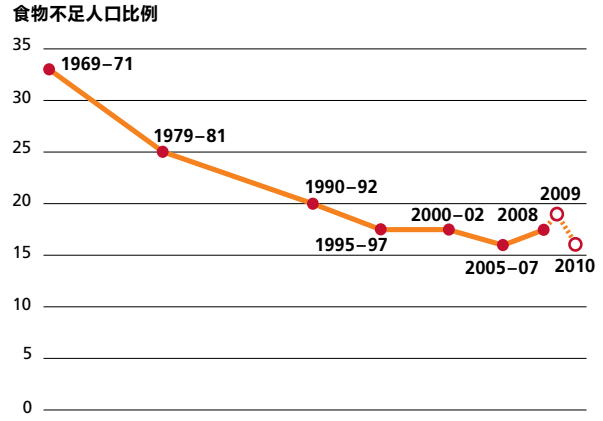
1969-1971 年至 2010 年世界食物不足人口数



注：2009及2010年的数字由粮农组织根据美国农业部经济研究局的资料估算而来。具体估算方法请参阅相关技术背景说明（网址：www.fao.org/publication/sofi/en/）。资料来源：粮农组织

图 2

1969 - 1971 年至 2010 年发展中国家食物不足人口比例

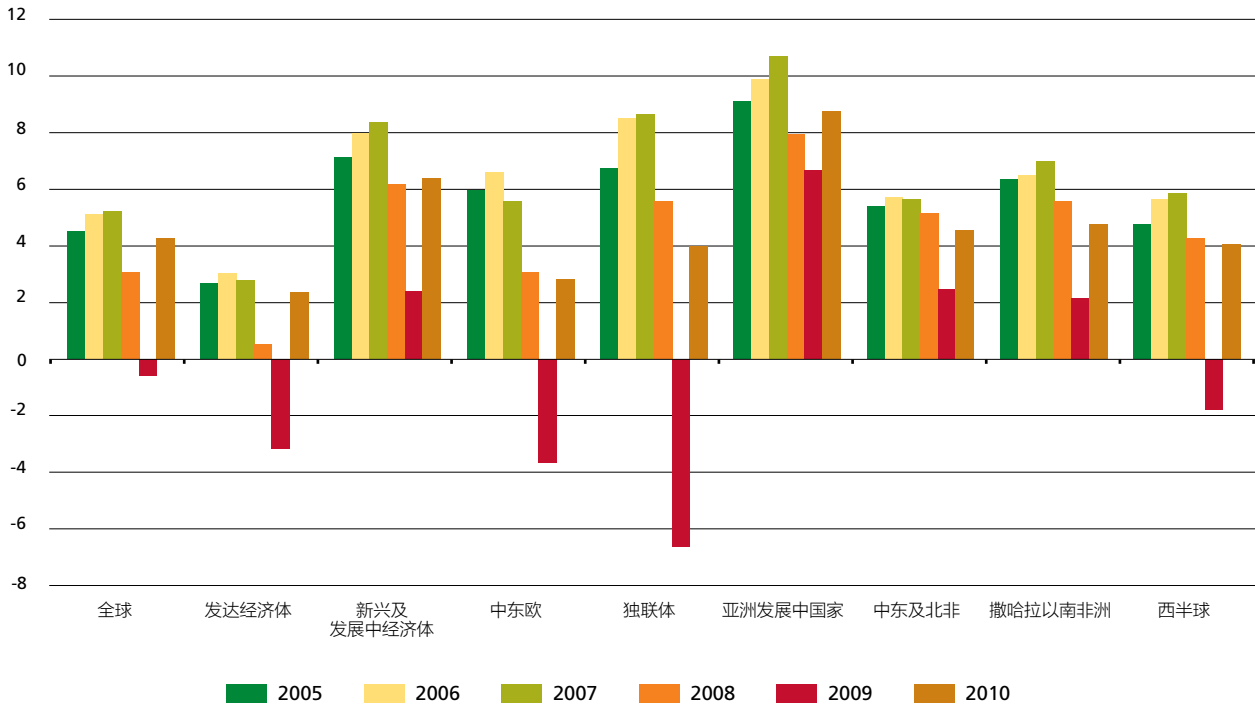


资料来源：粮农组织

图 3

预计 2010 年经济将恢复增长，特别是在发展中国家

按不变价格计算的国内生产总值年度增幅情况



资料来源：国际货币基金组织，世界经济展望数据库，2010年4月。

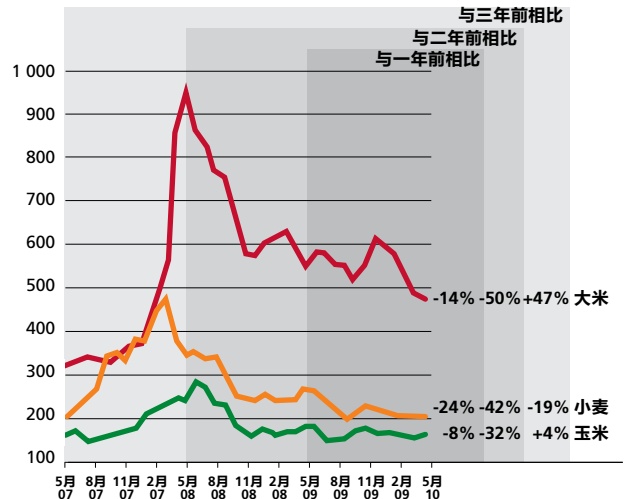
数低收入缺粮国，粮食价格依然高于 2008 年初危机爆发之前的水平，对易受害人群获得粮食有负面影响。³

对危机期间和经济复苏期间饥饿状况的分析表明，很多贫穷国家在经济冲击面前显得非常脆弱。由于缺乏适当的机制应对经济冲击或保护最易受害人群免受冲击影响，危机到来之后，饥饿状况波动起伏较大。此外，我们不该认为一旦危机结束，危机对饥饿的影响就会随之消失。为了应对冲击，易受害家庭通常变卖很难重新获得的资产，减少粮食消费的数量和种类，削减卫生和教育支出。这些应对机制都会对生活质量和生计产生长期的负面影响。

图 4

粮价依然低于 2008 年的高位，但高于许多发展中国家危机前的水平

国际谷物价格（月平均基准；美元/吨）



资料来源：粮农组织。2010 年。《作物展望及粮食形势》，第 2 期（5 月）。罗马。

各区域食物不足状况

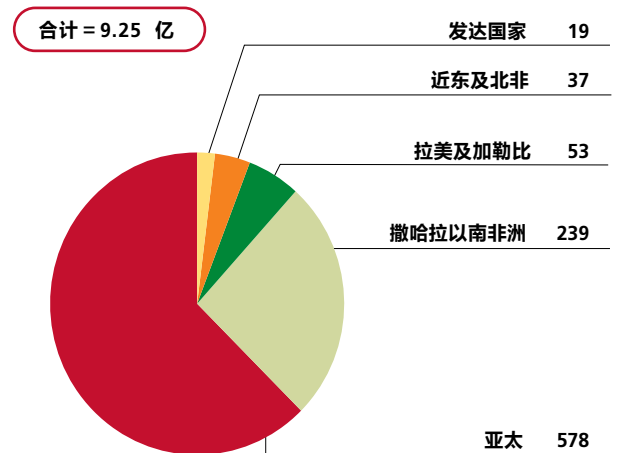
世界上大部分食物不足人口居住在发展中国家。其中三分之二居住在仅七个国家（孟加拉国、中国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、印度、印度尼西亚和巴基斯坦），超过 40% 居住在中国和印度这两个国家。

根据对 2010 年状况的估计，食物不足人口在所有发展中区域均会有所下降，尽管速度各不相同。亚太区域依然是食物不足人数最多的地区（图 5），但人数将从 2008 年的 6.58 亿降至 5.78 亿，降幅为 12%，而该区域也是预期中 2010 年全球在这方面取得最大进展的区域（图 6）。⁴

世界粮食首脑会议的目标是将食物不足人口的数量减半，而千年发展目标 1 则旨在将食物不足人口的比例减半。因为世界人口仍在增长（虽然近几十年来有所减缓），所以饥饿人口数量不变就代表着饥饿人口比例的下降。事实上，发展中国家这一群体在实现世界粮食首脑会议目标方面均有所倒退（食物不足人口数量从 1990-1992 年的 8.27 亿增

图 5

2010 年食物不足状况，按区域分类（百万）



注：所有数字均四舍五入。

资料来源：粮农组织。

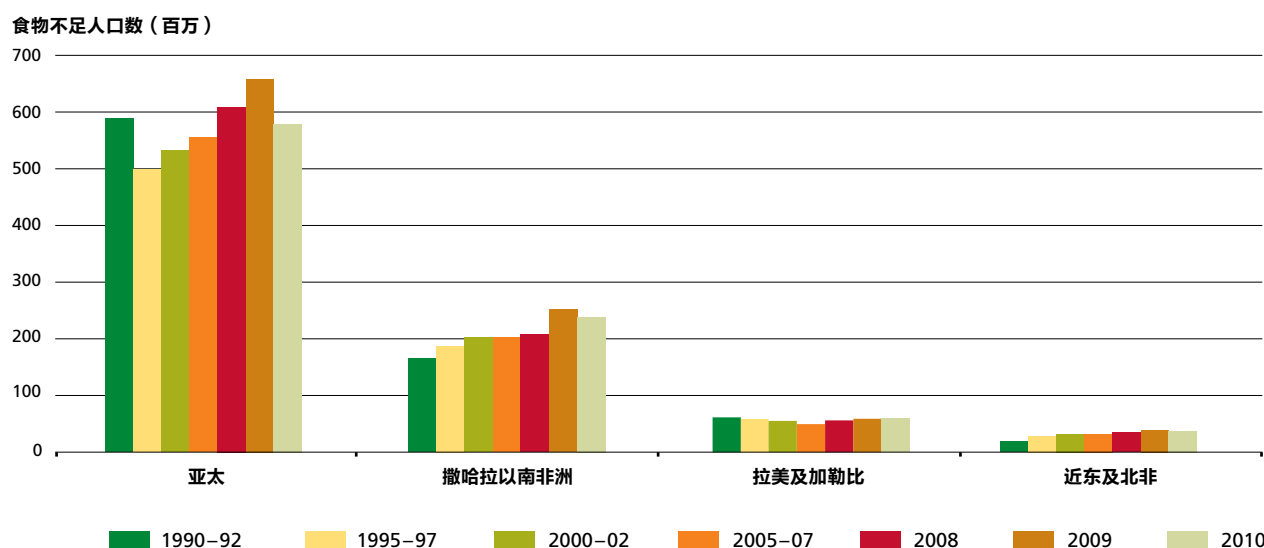
至 2010 年的 9.06 亿)，但就实现千年发展目标 1 而言已有所进展（饥饿发生率从 1990-1992 年间的 20% 降至 2010 年的 16%）。

食物不足人口比例最高的区域依然是撒哈拉以南非洲，2010 年达到 30%（图 7），但各国取得的进展差异很大。2005-2007 年间（离目前最近的具有完整数据的时段），刚果、加纳、马里和尼日利亚已实现千年发展目标 1，埃塞俄比亚等国也接

近实现；但在刚果民主共和国，食物不足人口比例已（从 1990-1992 年间的 26%）升至 69%。在亚洲，亚美尼亚、缅甸和越南已实现千年发展目标 1，中国也接近实现。而在拉丁美洲和加勒比地区，圭亚那、牙买加和尼加拉瓜已实现千年发展目标 1，巴西等国正接近实现减轻饥饿的目标（技术附件中的表 1 有更加详细的各国数据）。

图 6

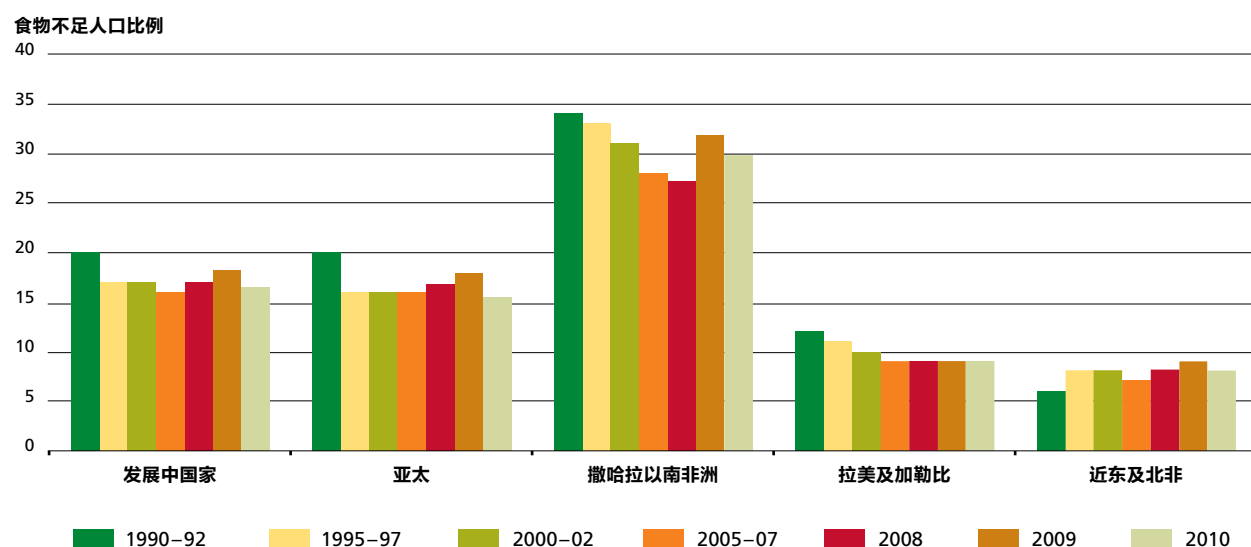
1990 - 1992 年至 2010 年各区域食物不足人口数变化趋势



资料来源：粮农组织。

图 7

1990 - 1992 年至 2010 年各区域食物不足人口比例变化趋势



资料来源：粮农组织。



处于持续危机中的各国：有哪些国家？为何它们需要特别关注？

处于持续危机中各国的共同特点

要点

22个国家被认为处于持续危机中。持续危机的特点为反复的自然灾害和/或冲突、持续粮食危机、生计崩溃以及应对危机的机构能力缺乏。因此，处于持续危机中的国家需被视为一个特殊群体，需要致力于发展的各方在采取干预行动时给予特殊考虑。

对 处于持续危机中的国家并没有一个简单的定义。持续危机被定义为“使较大比例的人口在较长时期内极易受死亡、疾病和生计中断威胁的某些环境”。此类环境中通常存在治理不善的问题，国家能力十分有限，难以应对危机，减轻危机对其人口的威胁，或提供充足的保障。⁵ 粮食不安全是持续危机最常见的表征。⁶

持续危机的情况并非完全相同，但它们可能均具有以下几种（不一定是全部）特征。⁷

- **持续时间长。**例如，阿富汗、索马里及苏丹从 20 世纪 80 年代以来就一直处于某种危机之中，持续时间近 30 年之久。
- **冲突。**冲突是持续危机的常见特征之一，但光有冲突并不会导致持续危机，在有些处于持续危机中的国家，公开的、军事化的冲突并不是导致持续危机的重要因素，或只影响该国的部分地区（如埃塞俄比亚或乌干达）。
- **治理或执政不善。**这也许单纯是由于政府面临过多问题而能力不足，但也可能反映出政府缺乏将权利赋予全体国民的政治意愿。

- **不可持续的生计体系和粮食安全状况不佳。**这些问题会引起营养不良和死亡率上升。在持续危机局势下，暂时性和长期性的粮食不安全都会趋于加重。然而，不可持续的生计体系不仅仅是持续危机的一个症状；生计体系可持续性的下降还可能是冲突的促成因素，并进而引发持续危机。
- **地方机构瘫痪。**这种现象通常会因国家较脆弱而有所加重。相对可持续的传统机构体系通常会在持续危机下瘫痪，但又缺乏由国家管理的替代体系来填补空白。

处于持续危机中国家的界定

从上文来看，持续危机的定义显然比较灵活：持续危机没有单一的特征，而一个国家或地区不具备所列特征中的一种或几种并不代表它就没有处于持续危机之中。本报告采用三种可衡量的标准，来判断一个国家是否处于持续危机：危机的持续时间、外部援助的组成以及该国是否出现在粮农组织低收入缺粮国名单上。

- **危机持续时间。**危机持续时间的标准是基于一个国家上报申请外部援助的危机年数（可为自然灾害、人为危机或灾害，或两者的结合）。所有联合国成员国的该项信息由粮农组织全球粮食和农业信息及预警系统（GIEWS）每年进行核对。若一个国家在 2001 年至 2010 年间有 8 年或更多年份，或是在 1996 至 2010 年间有 12 年或更多年份出现在全球粮食和农业信息及预警系统名单上，该国就被视为处于持续危机中。

- **援助量。**第二条界定标准是该国接受的人道主义援助在其援助总量中所占比例。如果一个国家自2000年以来官方发展援助（ODA）中人道主义援助比例达到或超过10%，该国就被视为处于持续危机中。⁸
- **经济及粮食安全状况。**最后一条界定标准是处于持续危机中的国家出现在低收入缺粮国名单上。目前共有22个国家符合全部三条标准（表1）。

表1中所列国家均遭受过某种人为紧急情况：或是冲突，或是某种政治危机。其中有18个国家还在某一时期经历了某种自然灾害，或单独发生，或与人为紧急情况同时发生，有15个国家则已经历过至少一次天灾与人祸并发的紧急情况。

有些持续危机仅局限在某国的某一特定地理区域，并不一定影响全国人口。例如，乌干达是处于持续危机中的国家，但乌干达的持续危机只局限在北部和东北部地区。而约旦河西岸和加沙地带等

地区也可被视为处于持续危机中，被包含在本报告的案例分析中。

也有一些国家看似已处于持续危机中，但未被列入本名单。例如，斯里兰卡刚刚结束了长期的内部冲突，岛北部的大部分地区遭到严重破坏，大量人口流离失所。但在过去10年里，斯里兰卡仅有7年出现在全球粮食和农业信息及预警系统的危机国家名单上，因此仅差一点而未达到入选标准。

因此，处于持续危机中的国家之间存在较大程度的差异，包括在处理危机的能力方面，有的国家尚有运作正常的政府，而有的国家当前则被视为脆弱国家或内乱国家。⁹

援助方面，处于持续危机中的国家都存在援助总量中人道主义援助比例较高，发展援助比例较低的现象。全球来看，官方发展援助总量中约10%为人道主义援助，但在处于持续危机中的国家，该比例则通常高出许多，在索马里、苏丹等国甚至高达

表 1

处于持续危机中的国家：1996-2010年的危机类型及2000-2008年的人道主义援助比例

国家	仅自然灾害	仅人为灾害	自然灾害 与人为灾害合计	灾害总年数 (1996-2010)	人道主义援助在官方发 展援助总量中所占比例
					(2000-2008)
			(年数)		(百分比)
阿富汗		5	10	15	20
安哥拉	1	11		12	30
布隆迪		14	1	15	32
中非共和国		8		8	13
乍得	2	4	3	9	23
刚果		13		13	22
科特迪瓦		9		9	15
朝鲜民主主义人民共和国	6	3	6	15	47
刚果民主共和国		15		15	27
厄立特里亚	2	3	10	15	30
埃塞俄比亚	2	2	11	15	21
几内亚		10		10	16
海地	11	1	3	15	11
伊拉克		4	11	15	14
肯尼亚	9		3	12	14
利比里亚		14	1	15	33
塞拉利昂		15		15	19
索马里			15	15	64
苏丹		5	10	15	62
塔吉克斯坦	3		8	11	13
乌干达		4	10	14	10
津巴布韦	2	3	5	10	31

资料来源：粮农组织粮食和农业全球信息及预警系统和发展倡议。

插文 2

持续危机：索马里的案例

1991 年以来，索马里一直没有中央政府，之前又经历了几年的内战。2004 年以来，过渡性联邦政府曾试图行使权力，但一直无法将其控制力扩大至国家大部分地区。半独立的地方政府在北部的索马里兰和彭特兰已实施某种自治和行政权。近几年，冲突开始呈现地区间竞争的苗头。

冲突导致了 1992-1993 年间索马里中南部出现大面积饥荒。2000 年以来，该国各地区已出现局部粮食安全危机。2006 年，摩加迪沙的激烈战

斗使该城约 50 万居民逃至城市西北部相对安全的阿夫戈耶走廊。

2009 年，索马里约有 320 万人需要紧急粮食援助。其中过半为国内流离失所者；其余则或是受冲突影响，或受干旱及潜在的生计危机影响，或两者兼而有之。2010 年初，虽然 2009 年粮食获得丰收，但粮食安全形势对索马里中南部和中部人口而言显得更加严峻，而安全局势已迫使几乎所有国际机构撤出了这些地区。

插文 3

约旦河西岸及加沙地带的持续危机

约旦河西岸及加沙地带自 1967 年被以色列占领以来，经济一直主要依赖于向以色列及其他国家提供劳务。这使得该地区极易受以色列劳务及商品市场变化的影响。经济情况自 2000 年 9 月下旬开始恶化。人口增长速度已超过国内生产总值的增长速度，导致人均国内生产总值持续下降。2006 年初以来，经济的整体恶化进一步加剧，对加沙地带的社会经济局势影响尤为严重。

货物及人员进出约旦河西岸及加沙地带都受到严格的限制，这已对巴勒斯坦民众的生活造成了负面影响。2002 年年中，失业率达到 31%，之后虽有下降，但一直保持在 24% 以上。失去工作、

薪酬、资产和收入后，实际人均收入自 1999 年以来已经减半，使人们获取粮食的经济能力急剧下降。2006 年年中，每 10 人中就有 6 人日均收入低于 2.1 美元的贫困线，两地区全部居民中有 34% 被认为是粮食不安全者，另有 12% 的居民被认为极易成为粮食不安全者。在加沙地带，每 5 个家庭中就有 4 个被迫紧缩开支，包括食品开支。

资料来源：粮农组织 / 世界粮食计划署。2003。《粮食安全评估报告：约旦河西岸及加沙地带》。（见 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/j1575e/j1575e01.pdf>）；及世界粮食计划署 / 粮农组织。2007。《约旦河西岸及加沙地带的粮食安全及易受害性全面分析》，第 4-9 页。罗马。

三分之二。在处于持续危机中的 22 个国家，人均人道主义援助量也高于发展中国家的平均值。援助量水平和分配情况将在报告的后面部分予以更细致的讨论（见第 27-31 页）。

■ 粮食安全：处于持续危机中的各国是否有特殊之处？

处于持续危机中的各国通常有着较高的粮食不安全程度（表 2）。2005-2007 年间，处于持续

危机中的各国的食物不足人口比例低至科特迪瓦的 14%，高至刚果民主共和国的 69%。而从食物不足数据、低体重率和五岁以下儿童死亡率综合得出的全球饥饿指数在各国也有所不同，低至科特迪瓦的 14.5（“严重饥饿问题”），高至刚果民主共和国的 39.1（“极度令人担忧的饥饿问题”）。

表 2 显示，处于持续危机中各国的食物不足人口比例几乎是其他发展中国家（不包括处于持续危机中的国家、中国和印度）的三倍（图 8）。尽管如此，并非所有处于持续危机中的国家都呈现出极高的食

表 2

所有处于持续危机中的国家都显示出较高的粮食不安全水平

国家	总人口	食物不足人口数	食物不足人口比例	5岁以下儿童低体重比例	5岁以下儿童死亡率	全球饥饿指数	生长迟缓比例 ¹	消瘦比例 ²
	2005-07 (百万)	2005-07 (百万)	2005-07 (百分比)	2002-07 (百分比)	2007 (百分比)	2009 (百分比)	2000-07 (百分比)	1996-07 (百分比)
阿富汗	n.a	n.a	n.a	32.8	25.7	n.a	59.3	8.6
安哥拉	17.1	7.1	41	14.2	15.8	25.3	50.8	8.6
布隆迪	7.6	4.7	62	35.0	18.0	38.7	63.1	8.2
中非共和国	4.2	1.7	40	24.0	17.2	28.1	44.6	10.5
乍得	10.3	3.8	37	33.9	20.9	31.3	44.8	16.1
刚果	3.5	0.5	15	11.8	12.5	15.4	31.2	8.0
科特迪瓦	19.7	2.8	14	16.7	12.7	14.5	40.1	8.6
朝鲜民主主义人民共和国	23.6	7.8	33	17.8	5.5	18.4	44.7	8.7
刚果民主共和国	60.8	41.9	69	25.1	16.1	39.1	45.8	14.0
厄立特里亚	4.6	3.0	64	34.5	7.0	36.5	43.7	14.9
埃塞俄比亚	76.6	31.6	41	34.6	11.9	30.8	50.7	12.3
几内亚	9.4	1.6	17	22.5	15.0	18.2	39.3	10.8
海地	9.6	5.5	57	18.9	7.6	28.2	29.7	10.3
伊拉克	n.a.	n.a.	n.a.	7.1	4.4	n.a.	27.5	5.8
肯尼亚	36.8	11.2	31	16.5	12.1	20.2	35.8	6.2
利比里亚	3.5	1.2	33	20.4	13.3	24.6	39.4	7.8
塞拉利昂	5.3	1.8	35	28.3	26.2	33.8	46.9	10.2
索马里	n.a.	n.a.	n.a.	32.8	14.2	n.a.	42.1	13.2
苏丹	39.6	8.8	22	27.0	10.9	19.6	37.9	21.0
塔吉克斯坦	6.6	2.0	30	14.9	6.7	18.5	33.1	8.7
乌干达	29.7	6.1	21	16.4	13.0	14.8	38.7	6.3
津巴布韦	12.5	3.7	30	14.0	9.0	21.0	35.8	7.3

注：n.a.=无数据

¹ 年龄别身高低于两个标准差。

² 身高别体重低于两个标准差。

来源：粮农组织、国际粮食政策研究所及世界卫生组织。

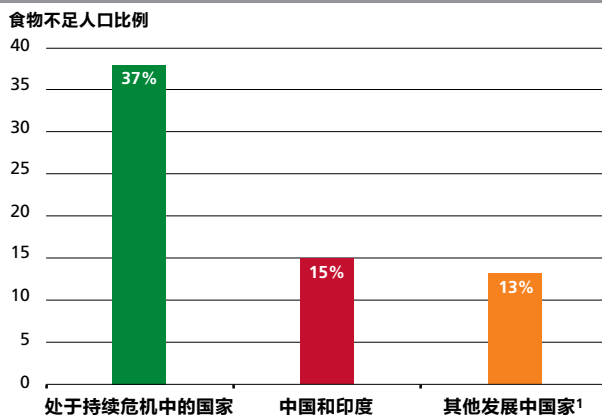
物不足比例，因为在其中某些国家，危机只局限在特定区域或地区。处于持续危机中各国的食物不足人口共计近 1.66 亿，相当于世界食物不足人口数的近 20%，如果不包括中国和印度，则超过全球总数的三分之一。

与其他发展中国家相比，持续危机国家群体的粮食安全状况在六个关键食品安全指标中的四个上明显较差：食物不足人口比例（粮农组织）；生长迟缓比例；五岁以下儿童死亡率；和全球饥饿指数（国际粮食政策研究所 [IFPRI]）（表 3）。

对持续危机和粮食安全状况之间的关系进行深入分析后发现，收入变化、政府有效性、反腐败和危机持续年数都与食物不足人口比例密切相关（表 4）。¹⁰ 这些因素，加上教育因素，也都与一个国家的全球饥饿指数密切相关。更重要的是，持续危机存在与否并不是唯一的重要因素，一个国家

图 8

与其他发展中国家¹相比，处于持续危机中的国家的食物不足人口比例大约要高出两倍



注：本图采用 2005-2007 年数据。

¹ 不包括处于持续危机中的国家以及中国和印度

资料来源：粮农组织。

危机持续的年数也很关键。一个国家危机持续的年数越长，食物不足发生率就越高。

■ 介入持续危机：局限和机遇

处于持续危机中各国的以上特征使得国际社会很难介入。这些困难与两个关键问题有关：(a) 致力于发展的各方如何认识持续危机以及这种认识与发展进程的关系；(b) 如何利用援助应对持续危机（援助架构）。

就第一个问题而言，“发展”有时被视为生活水平的逐步提高。虽说灾难或严重紧急情况会（短暂地）中断这种趋势，但人们期望一旦危机结束，形势就会恢复“正常的”向好态势（图 9），因此

就有了“灾难”、“恢复”和“可持续发展”这些术语以及与每个术语相关的原则和干预措施。然而，在持续危机中，发展趋势的走向通常在较长时间内无法预料；并不一定会像在严重紧急情况下那样急剧下降，但也不一定会上升，至少在很长时间内不会。

第二个问题与第一个问题有着密切联系。持续危机中的干预架构通常与针对短期危机设计的架构相似，短期危机之后形势就会出现一定程度的长期改善。但这显然与绝大部分持续危机形势的特点不符。即便是经合组织近期在脆弱国家中采用的某些工作原则也不适合用来应对持续危机（见插图 4）。因此，持续危机中的介入措施，尤其是国际介入措施，与面对的问题并不十分匹配，而且采用的方法灵活性不足，无法适应不断变化的实际

表 3

处于持续危机中国家的粮食安全状况要比没有处于持续危机中的最不发达国家糟糕得多

因变量	T-检验			
	无持续危机	持续危机	差异	范围
食物不足人口比例	18.8	31.4	-12.6 **	1.0 - 69.0
低体重比例	17.9	19.9	-2.0	1.6 - 44.6
生长迟缓比例	35.1	40.2	-5.1 *	3.7 - 63.1
消瘦比例	8.2	9.3	-1.1	1.0 - 22.9
5岁以下儿童死亡率（%）	7.8	11.9	-4.1 **	0.7 - 26.2
全球饥饿指数	16.5	22.3	-5.8 **	5.2 - 39.1

注：数据覆盖年份为2005-2007年。估计数与图8有所不同，因为没有按人口加权。

* 处于持续危机中国家和那些没有持续危机的国家之间存在显著差异， $P < 0.05$ （95%）。

** 处于持续危机中国家和那些没有持续危机的国家之间存在显著差异， $P < 0.01$ （99%）。

资料来源：粮农组织、国际粮食政策研究所及世界卫生组织。

表 4

回归结果：粮食不安全、人类发展指数、世界治理指标及持续危机

因变量：%食物不足比例			因变量：全球饥饿指数		
因素	弹性	Z (sig)	因素	弹性	Z (sig)
收入 ¹	-0.76	-2.85 **	收入	-0.72	-4.58 **
教育 ²	0.32	1.21	教育	-0.36	-2.36 *
政府有效性 ³	-1.45	-3.63 **	政府有效性	-0.65	-2.84 **
反腐败 ⁴	1.05	2.79 **	反腐败	0.48	2.14 *
危机持续年数 ⁵	0.38	4.29 **	危机持续年数	0.16	3.14 **
调整后的 R2 (OLS) ⁶		0.52 **	调整后的 R2 (OLS)		0.72 **

注：

* $p < 0.05$

** $p < 0.01$

¹ 人类发展指数（联合国开发计划署）。

² 人类发展指数（联合国开发计划署）。

³ 世界治理指标（世界银行学院）。

⁴ 世界治理指标（世界银行学院）。

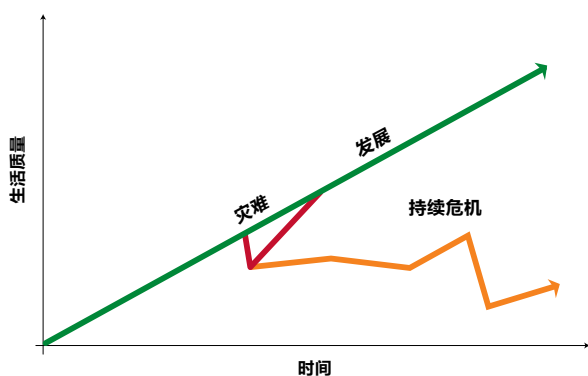
⁵ 一个国家在粮农组织粮食和农业全球信息及预警系统需要外部人道主义援助的名单上出现的年数。

⁶ OLS = 普通最小二乘法。

资料来源：粮农组织、国际粮食政策研究所及世界卫生组织。

图 9

持续危机与紧急灾难有着本质区别



资料来源：P. Walker, 2009年。“如何思考未来：历史、气候变化及冲突”。在哈佛人道主义峰会上的报告，剑桥，2009年9月

情况。很多情况下，持续危机削弱了受害国的国家机构，留下了一种机构真空以及有关介入优先重点的长期难以解决的问题：是应该优先加强或者（在某些情况下）重建国家机构，还是应该优先加强或重建生计与支撑生计的地方机构？

插文 4

持续危机中的介入原则？

人道主义原则长久以来已经得到了明确的阐释，但要在持续危机背景下坚持这些原则却变得越来越难。发展行动所依据的原则虽然从未得到同样明确的阐释，但其大致内容已在下表第二栏中列出。两组原则都适用于持续危机，但何种原则在何时适用尚不明确。为了明确这一点，经合组织发布了一套用于“介入脆弱国家”的原则，此处的脆弱国家与处于持续危机中的国家并不完

全一样，但在很多方面有相似之处。这些原则在下表第三栏中列出。然而，在持续冲突的背景下，有些原则之间显然会出现相互冲突，尤其是在政府本身就是冲突一方的内部冲突或戡乱情况下。在持续危机（或脆弱国家，或两者皆有）背景下，很多同样的捐赠方和外部机构会同时参与人道主义应急行动和发展计划，但何时何地针对何种干预采用何种行事原则尚不明确。

适用于持续危机的原则？

人道主义原则	发展原则	经合组织用于“介入脆弱国家”的原则
人道	赋权	具体情况具体对待
公正性	参与	无损害
中立性	可持续性	将国家建设作为中心目标
独立性	自立	优先关注预防/降低风险
普遍性	公平	认识到政治、安全和发展的联系
	能力建设	促进无歧视
	透明度/问责制	

资料来源：由以下资料为基础：经合组织。2007。《在脆弱国家与脆弱形势下做好国际介入工作的原则》（见<http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>）；及D. Maxwell。1999。“长期易受害区域的项目：挑战与教训”。《灾难》，第23期（4）：第373-384页。



持续危机中生计如何做出适应

要点

要在持续危机中改善粮食安全，就必须超越短期应急行动，保护和促进人们的生计。生活在持续危机中的人们常常被迫大幅调整自己的生计，包括从农村地区向相对安全的人口聚集中心迁移。这会暂时或永久地扰乱传统的生计和应对机制，但如果得到适当支持，这也会带来新的生计机会。

20 世纪 80 年代中叶以来，人道主义援助计划一直致力于保护生计，¹¹ 当时人们意识到，趁早保护生计比等到人们已陷入赤贫或濒临死亡的时候再进行援助更加有效。但实际上，人道主义援助的重心一直是拯救生命；其设计目的并非是支持长期的生计保护目标和粮食安全。直到最近，粮食援助以外的干预措施一直只局限于某些活动，比如在常规粮食援助分发的基础上添加种子和工具的分发。只有当危机持续不止时，才会在援助计划中引入支持生计的干预措施。

但保护和促进生计需要的是更加全面的方式，能同时解决易受粮食不安全影响的起因及后果。为此，我们必须关注人们在为自己做些什么，怎样才能最好地支持他们的努力。

本节将探讨持续危机中农村生计遭遇了什么，这对如何支持生计有什么意义，加强生计计划以改善粮食安全需要做些什么。本部分内容主要介绍苏丹的经验，该国的多个地区几十年来遭受了频繁的紧急粮食不安全和长期粮食不安全，起因包括冲突、社会经济边缘化、环境恶化及自然灾害。文中还介绍刚果民主共和国和索马里等其他国家的案例，这两个国家经历的危机旷日持久，已对农村生计造成了相似的影响。

持续危机中生计遭遇了什么？

生计通常在持续危机中受到严重破坏。苏丹达尔富尔危机至今已持续八年，所造成的影响就是这方面的一个具体例证。

在达尔富尔，冲突最初几年的特点是生计迅速遭到破坏。成百万人流离失所。很多人失去了一切——家畜、农具、土地、家园乃至亲人。留守家乡的人也损失惨重。冲突头三年，北达尔富尔牧民的畜群损失过半，其中近四分之一的畜群遭到掠劫，而更大比例的畜群则由于安全局势恶化，无法获得饲料和水而死亡。¹² 冲突的持续导致资产逐渐消耗，不断损失。随着经济萎缩，迁移自由度下降，生计选择也不可避免地在减少。很多人开始依赖于边缘化的谋生方式。农村人口无法为寻找工作而迁移，无法给家里汇款，这在冲突初始阶段给他们的生计带来了严重影响。

苏丹中部努巴山区的冲突始于 1985 年，并在 20 世纪 90 年代逐步升级，导致传统生计来源遭到大面积破坏，大量人口在国内流离失所，几乎没有人还可以保留自己传统的农地。这是引发粮食不安全状况反复发生的关键因素。平原地区的不安全迫使许多努巴人放弃了平原地区肥沃的粘质土壤，逃至布满岩石的山顶。一些地区的作物产量降至原先的十分之一左右。¹³ 因为无法利用平原上的牧场和饮水点，畜牧产量也显著下降。在受冲突影响最严重的地区，许多家畜被掠走，而在战事最激烈的地区，因为无法获得兽药，畜群数量在进一步下降。¹⁴

同样，在刚果民主共和国东部，以农业为主的生计成了战争的又一牺牲品。因为不安全和农户流离失所，当地产量降至最低水平（在战争最严重时期，北基伍省的豆类产量下降了 72%，木薯产量下降了 53%，香蕉产量下降了 45%）。¹⁵ 在索马里的

基斯马尤区，平均家畜头数这一决定家庭恢复能力的关键因素在 1988-2004 年间因持续危机大幅下降。中等贫困家庭的平均家畜头数从 6 个热带家畜单位（1 个热带家畜单位 = 1 个牛当量）降至 2.5。¹⁶

■ 短期及中期适应措施

如危机持续时间较长，生计体系就会逐渐通过多种方式来适应。

从积极的方面看，有很多成功的实例显示了人类的恢复能力和灵活性。例如，达尔富尔的家畜商改变了自己的贸易路线，以避免不安全的区域，甚至曾采用空运将绵羊从达尔富尔的最西端运至喀土穆。¹⁷ 汇款的方式也发生了改变，经常是颇具创造性的改变，以躲避冲突造成的障碍（见第 20 页插图 5）。同样，在索马里的朱巴地区，牧民用一部分时间转向务农，以应对因冲突而上涨的作物价格。¹⁸ 在刚果民主共和国，爱德华湖曾是整个北基伍省的渔业资源库，但其鱼产量已出现显著下降，从 1954 年年产超过 11 000 吨降至 1989 年的 3 000 吨。产量下降的一个原因是冲突加剧了原政府机构的逐步崩溃，致使当地资源的利用失去了制度约束。面对当地产量的下降，人们（主要是渔民）开始在维龙加国家公园北部种植水稻、玉米、大豆、香蕉和木薯。公园的地理位置优越，是种植自给作物和经济作物的上佳替代性选择。正是由于刚果民主共和国东部原有机构和监管功能的缺失，人们从爱德华湖向北基伍省迁移，反而因之受惠。这给那些因渔业资源枯竭而受到粮食不安全威胁的渔民们提供了一个机会，为自己创造以农业为主的生计¹⁹。

从消极的方面看，许多适应措施是有害或不可持续的。例如在达尔富尔，随着经济萎缩，大量民众从农村迁往城市，饱和的劳动力市场使得工作竞争愈发激烈，强迫更多民众靠采集和贩卖自然资源（特别是薪柴）以及制砖为生。这导致达尔富尔主要城镇周围遭受了灾难性的环境恶化，而且范围不断扩大。²⁰ 无奈之下，贫困家庭（尤其是国内流离失所者）一直从事高风险的生计活动，比如在不安全区域采集薪柴。越来越多的牧民也转而将采集薪柴作为收入来源之一，从而助长了冲突，因为他们

要与农民及流离失所者争抢这种资源。²¹ 在很多情况下，将这种生计策略称为“不良适应措施”也许更确切。²²

■ 长期和永久性适应措施

随着最初的危机短期应对措施变为长期适应措施，持续危机可以推动或加速长期和永久性的转变。

最常见的转变是与许多持续危机相伴出现的农村至城市人口迁移速度加快，苏丹大部分地区都出现了这种现象。苏丹南部内战二十年间，超过 400 万人流离失所，喀土穆因而迅速扩张。流离失所的人口约有一半留在了城镇地区，尤其是喀土穆，即便是在 2005 年初《全面和平协议》签署之后也是如此。达尔富尔商业中心尼亚拉城已几乎扩张到危机刚开始时的三倍，现有人口远远超过 100 万。同样的趋势也出现在其他地方：例如，据估计，安哥拉罗安达的城镇人口增长了 8 倍，阿富汗喀布尔增长了 5 倍，苏丹南部朱巴则增长了 7 倍。这些现象在很大程度上是由冲突或冲突后相关动态变化所引起。²³ 这种居住模式的变化也带来了生计的显著变化，依赖城镇劳动力市场的人口有所增加。如上文所述，这可能已超出城镇劳动力市场对流入人员的吸纳能力，并对周围环境造成负面影响。此种迁移还可能会危及迁移者对自己留在农村地区土地的所有权。

持续危机的另一个常见特征是危机之前和平共处的不同生计群体之间的竞争变得更加激烈。随着经济萎缩（同时冲突之中迁移的自由度可能也会下降），生计面临的压力越来越大。达尔富尔就是极好的证明，这里牧民和农民对自然资源的竞争已加剧，因为人们已经无法从事冲突发生之前的生计活动，两个群体都已然更加依赖于采集草和薪柴等替代性生计活动。在索马里的朱巴地区，冲突使对灌溉土地的竞争变得更加激烈，导致以农业为生的班图人不断遭到边缘化。²⁴ 同样，在刚果民主共和国东部，农民从卢贝罗中部向卢贝罗西部的森林迁移，以重新获取因冲突和机构崩溃而失去的土地。而与当地社区和传统地主的紧张关系则导致新来者被边缘化。²⁵

插文 5

持续危机中的汇款

处于持续危机中的人们往往依赖身在他乡的家庭成员或亲戚的汇款为生。汇款的重要性通常被低估，但它代表了一种有用的生计策略，利用当地民众自身的创造力维持汇款流量。

在达尔富尔，当前危机发生之前，汇款是人们生计的重要组成部分，尤其是在易遭受干旱的地区。¹ 在索马里和斯里兰卡，几十年来汇款也一直对生计起着至关重要的作用。

汇款的影响和重要性因时而异。在冲突伊始，汇款会因为边界封锁、对人员流动的限制及对汇款人返家的限制而出现频繁中断。在达尔富尔，随着手机网络覆盖面扩大和手机转账成为可能，已出现了新的汇款方式。² 在斯里兰卡和索马里，冲突期间汇款显得愈发重要。³ 目前居住在国外的索马里人有 100 万，汇款已成为一项可观的外来收入，2004 年的汇款额估计在 7 亿美元到 10 亿美元之间。⁴ 在斯里兰卡，汇款可能对战时经

济有更广泛的影响，因为很多泰米尔人接受汇款要受泰米尔伊拉姆猛虎解放组织的控制和许可。⁵

因此，促进汇款可以为受危机影响地区人民的生计带来很大改观，但它却很少成为人道主义应急行动的组成部分。改善通讯系统、开放边界以及保护汇款人和收款人都是促进汇款的推荐方法。⁶

¹ H. Young、A.M. Osman、Y.R. Akililu Dale、B. Badri和A.J.A. Fuddle。2005。《达尔富尔：生计堪危》。美国梅德福：范因斯坦国际饥荒中心，塔夫斯大学。

² H. Young、K. Jacobson和A.M. Osman。2009。《生计、迁移和冲突：对西达尔富尔和北达尔富尔 2006-2007 年两项研究结果的讨论》。美国梅德福：范因斯坦国际中心，塔夫斯大学。

³ B. Korf。2003。《冲突—威胁还是机遇？斯里兰卡的战争、生计和易受害性》。ICAR 农业及自然资源制度变化讨论论文第 1 号。柏林，柏林洪堡大学；K. Savage 和 P. Harvey。2007。《危机期间的汇款：对人道主义应急行动的启示》。人道主义政策小组（HPG）报告第 25 号。伦敦，海外发展研究所。

⁴ Savage 和 Harvey（2007），见注释 3。

⁵ N. Palmer。2005。《战时经济的别样定义：以斯里兰卡为例》。伯格霍夫建设性冲突管理研究中心（见 http://berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue3_palmer.pdf）。

⁶ Young 等。（2005），见注释 1；Young、Jacobsen 和 Osman（2009），见注释 2；Savage 和 Harvey（2007），见注释 3。

在持续危机中如何支持生计和粮食安全？

那么该如何支持生计和粮食安全呢？干预措施可分为三大类：生计供给、生计保护和生计促进。²⁶

生计供给是最常见的干预种类，旨在满足紧急基本需求，保护人民生命。免费食品发放是生计供给的常见做法；除了直接满足紧急粮食需求，生计供给也常常作为收入支持的一种形式。世界粮食计划署在 2005-2006 年间增加了达尔富尔的粮食配给，既允许受益人卖出更多粮食，又有助于稳定谷物价格。这明确表示出其支持收入的意图。生计供给的其他例子包括代金券制度等干预措施，人们可凭代金券购买必需的商品和服务。在达尔富尔，低油耗火炉得以广泛发放，以减少购买薪柴的支出并保护环境，同时还引入了谷物碾磨券的做法。在刚果民主共和国，德国农业行动组织（German Agro Action）这一非政府组织采用“以劳动换现金”的方法，让人们参与道路修复计划获得现金，去购买食品和必需的基本资产，同时振兴市场和贸易。

生计保护干预措施旨在保护和支助人们的资产，预防剥夺生产性资产等消极现象。达尔富尔的大部分生计保护实例都涉及国内流离失所者项目，或旨在遏止向城镇迁移的农村人口援助项目。在国内流离失所难民营，生计计划通常旨在提高流离失所者的收入，使他们不必去冒较高的人身风险，进入不安全地区从事采集薪柴等活动。在冲突早期，许多非政府组织为驴子提供救生服务，因为驴子往往是国内流离失所者拥有的唯一一种家畜，用于取水驮柴、作为交通工具都必不可少。难民营内还提供饲料和兽医服务，也安排了饲养动物的空间。

生计促进旨在改善生计策略和资产，为推动生计的关键政策和机构提供支持。例如，向国内流离失所者提供职业培训的项目可以提高他们的技能水平，进而提高他们在危机过后找到工作的几率。此类培训已惠及苏丹南北内战中的国内流离失所者，近期也惠及目前居住在达尔富尔难民营中的流离失所者。在刚果民主共和国，反饥饿行动（Action contre la Faim）这一

非政府组织提供了诸如种子繁育、作物保护等农业服务以及农业推广服务，以改进耕作措施。但总的来说，人道主义机构不经常介入可在危机期间改善生计的制度和政策内容，比如帮助就市场准入进行协商，或介入土地权利及土地“占有”问题。这些被视为“长期”问题，而人道主义的工作则主要集中在短期规划和供资。但随着危机不断持续，人们就越来越多地要求各机构介入到一些有争议的问题中，²⁷而这方面也有不少值得借鉴的成功实例。另一方面，地方机构和民间社会似乎在土地相关问题的处理上更加灵活。例如在刚果民主共和国东部，和平委员会（当地的和平机构—见第 25 页）是处理当地土地纠纷的唯一非正式社区组织（见第 24-26 页）。而在莫桑比克（见第 43-44 页），习惯权力机构是土地改革进程的支柱之一。

■ 如何确保生计干预更加有效？

国际人道主义援助各方开展拯救生命干预行动的能力在过去十年已得到大幅提高，但其开展各类生计项目的能力并没有跟上。

当危机持续不止时，生计计划启动所需的时间尤其令人担忧。国际人道主义应急行动在达尔富尔以往的记录就是很好的例子。直到 2006/07 年，也就是冲突开始至少三年之后，各机构才真正开始有关生计的讨论，同时生计计划才开始获得大量资金。即便那

时，其中很多都是短期计划，着重于生计供给，或至多着重于生计保护。对生计促进的关注很少。而达尔富尔的实际情况是，危机期间该地区一直在经历快速而无法逆转的城市化进程。需要的是对城市经济的未来远景，以及与该远景相配套的生计计划。

在未来，加强持续危机中的生计计划有三大重点：

1. 生计评估工作应当在所有危机（不仅是持续危机）的早期进行，其内容不仅包括对拯救生命的基本需求评估，还包括对所有群体长期粮食不安全易受害性的根源评估。这样就可以提供依据，以便制定保护和促进生计的战略，一旦紧急情况得到控制，就立即付诸实施。此类计划应被视为应急行动第一阶段的一个组成部分，不得拖延。
2. 开展生计计划之前的分析工作必须关注冲突和权力的动态变化，尤其是不同生计群体之间的相互影响。这对冲突引起的持续危机和自然灾害引起的持续危机都同样适用。在这两种情况下，都极可能因局势混乱和政府治理不善导致种种不平等以及权势人群的剥削现象加剧。
3. 人道主义机构必须意识到，在持续危机中一些长期转变将开始出现或加速（其中最常见的一种转变就是城市化），并做好应对准备。对于人道主义计划中典型的短期规划视野，这一要求是一个挑战，但它会确保干预措施更加合理，为危机后时代做好准备。



持续危机中的性别问题



要点

持续危机对男性和女性的影响有所不同。男性和女性的性别角色的不同，人们对待男性与女性的方式也不同，这些都在很大程度上影响着持续危机的产生和危机对人们的影响。更好地了解这些差异，就可以帮助受危机影响的社会以及人道主义援助提供者和整个国际社会更好地应对持续危机。

男性和女性角色不同及所受影响不同，其部分原因是男性和女性对资产、经济机会、服务、危机援助和决策权的获取程度不同。举例来说，在许多社会中，女性受教育程度较低，参与正规经济活动机会较少，与当局打交道的经验较少，拥有的生产资源数量少、质量差，并在流动性方面比男性受到更多限制。在危机中，男性和女性所受影响通常有很大差别。比如说，在武装冲突中，男性可能被强行征募到军队中服役，或者被杀，而女性很可能会

遭到性暴力或流离失所。在其他类型的危机中，男性可能为了寻找其他就业机会而背井离乡，而女性则开始更多地承担之前由男性承担的工作。这些差别对危机中男性和女性可以利用的资源产生了影响，也因此影响了他们的应对能力。

意外的是，在关于人道主义危机和持续危机的讨论中却很大程度上忽略了性别问题。许多危机中，对危机发生前的性别动态所知甚少，这就使得分析危机的短期和长期影响时缺少基础。在持续危机中，按性别分类的有关贫困和脆弱性的数据就更为短缺，进一步加大了这种知识缺口。²⁸

■ 男性和女性受持续危机的影响不同

持续危机对男性和女性的影响不同主要体现在三个方面：性剥削和性暴力，对卫生、教育等社会资源的获取，以及生计策略和生存或应对机制方面的压力。

性剥削和性暴力

为了在持续危机中生存下去，脆弱人群很容易被迫接受剥削性性关系。妇女和女童尤其脆弱，但年轻的男性也可能成为受害者。由于害怕遭到性剥削，脆弱的女性也可能与士兵或其他有权力的男性结成同盟，以此作为一种安全措施。这一现象常常引起其他问题，比如更多的虐待和最终的抛弃，而且这些女性可能遭到其居住社区的驱逐。从不同的国家，比如利比里亚、缅甸、塞拉利昂以及乌干达获得的证据表明，流离失所的儿童经常成为诱拐的目标，或者被武装战斗人员招募入伍。²⁹ 男童被招募后通常要参加战斗或其他军事活动。女童被招募后也可能到前线参战，但她们更可能是被招募用于性目的或被强迫结婚。许多情况下，人身伤害会带来情绪上、心理上、经济上和社会上的更多损害。³⁰

持续危机的特征之一是机构崩溃，而机构崩溃带来的最为悲惨的与性别相关的后果之一，就是施加于妇女和女童的暴力。性暴力不仅违反人权，而且通过破坏人们的生产力、生育能力及卫生、营养、教育和其他生产资源的获取，给人力资本带来负面影响，最终破坏经济发展的机会。对 16 到 44 岁的女童和妇女而言，强奸和家庭暴力导致的死亡和残

疾人数比起癌症、机动车事故、战争和疟疾的致死致残人数相加还要多。³¹

卫生、教育等社会服务的获取

治理不善和资源与能力的缺乏，一方面影响了公共服务的供给，另一方面影响了家庭在教育 and 卫生方面的投资能力。这会给母亲和子女都带来负面影响，尤其反映在孕产妇高死亡率上。

过去或现在处于持续危机中，而同时又长期面临粮食不安全问题的国家，其孕产妇死亡率较高（图 10）。在 22 个处于持续危机中的国家，平均孕产妇死亡率（特定年份中每 10 万例活产中的孕产妇死亡人数）是全球平均水平的四倍，而且该比率随着危机的持续呈显著提高。

在受教育的机会上，两性差距也很明显。在处于持续危机中的国家，女童比男童接受教育的机会少得多，尤其是中等教育。

造成这些差距的原因有很多。例如，当家庭资源稀缺时，男童通常优先获得上学的机会。³² 持续危机可能导致女童辍学率增加，因为她们被迫承担更多的家务活。³³ 如果学校关闭，孩子需要走较远的路程去上学，家长可能选择不让女儿因走长路而冒风险，如遭受性暴力。³⁴

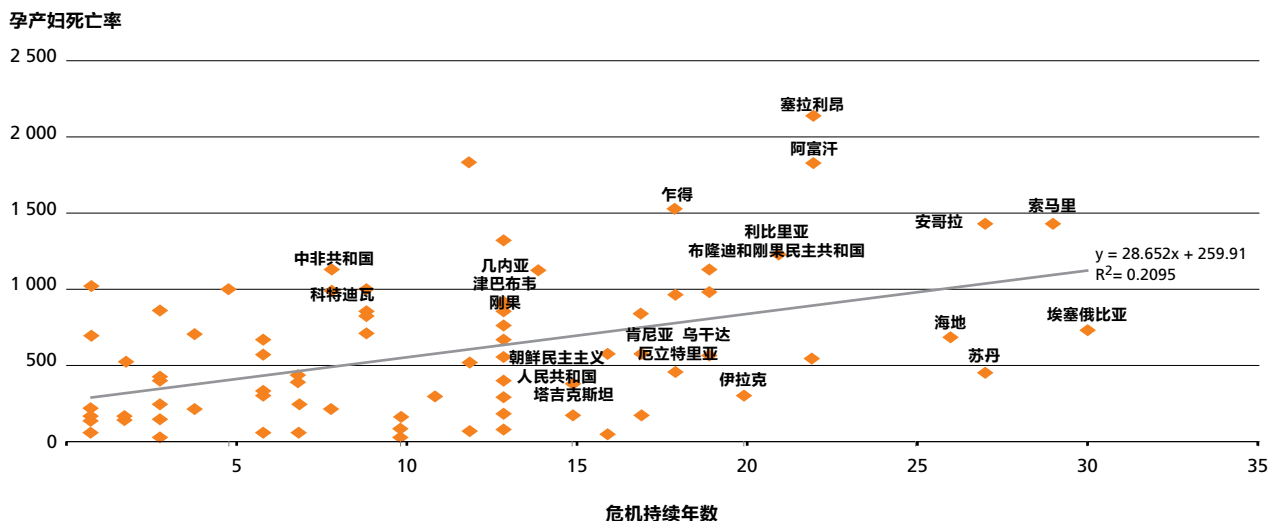
女童的受教育水平低和营养不良水平高是相互关联的。比如说，母亲每多接受一年正规教育，其子女生长迟缓的可能性就降低 4-5%。³⁵ 从长远看，生计机会减少也可能增加女童和女性的脆弱性。但处于持续危机中的国家在教育领域的公共投资通常较低，援助中用于教育的投资也较低（见第 27-31 页）。

生计策略和生存或应对机制的压力

持续危机损害了家庭生计的安全，主要是因为它使人们难以获得经济机会、减少投资选择、减少或破坏家庭财产等。危机地区的女性比例通常较高，因为男性很可能出门寻找工作，或者当兵参加军事行动。结果，往往导致受危机影响的地区人口结构发生严重的改变，造成女性当家的家庭比例较高。这种家庭尤为脆弱，因为其中老人和孩子的比例普遍较高，而拥有的资产和资源则较少。³⁶ 利比里亚就是一个典型的例子。到 2005 年，武装冲突已经持续了 14 年，而半数以上的利比里亚家庭都是由单方家长当家，其中

图 10

处于持续危机中国家的孕产妇死亡率通常较高，并随危机持续年数上升而上升



资料来源：联合国儿童基金会。

多数是女性。此外，利比里亚还有很多单身母亲带着非婚生子女生活，其中往往是强奸造成的。这些女性特别容易受到社会的排挤和歧视。³⁷

家庭成员之间的关系和两性角色也受到影响，但关于危机和冲突在多大程度上改变了性别角色（以及改变了多长时间）仍然存有争议。危机和冲突导致许多传统角色消失，传统障碍崩塌，可能为女性在生计、经济角色和社区领导地位等方面留出了新的空间。女性可以在经济活动中扮演更积极的角色，并开始从事“正常”时期只有男性可以做的工作。例如，在斯里兰卡内战期间，农村妇女在市场活动中发挥了更重要的作用，因为男性更可能遭到军事检查站或叛军的扣留。³⁸

但在大多数情况下，两性角色的调整只是暂时性的，一旦危机结束，就会恢复到危机之前的模式。例如，2006 年津巴布韦出现城市动乱，许多男性回到了农村的家中，导致家庭收入急剧下降。结果，两性收入差距暂时减少。但是，2007 年经济增长给女性提供的机会却少于男性，主要因为严格的社会规范已形成偏见，将女性视为操持家务的人。³⁹ 所以，津巴布韦的农村重新出现了严重的性别差距，因为女性所做的家务劳动没有得到应有的价值认可，加上女性在流动性上受到严重限制，无法参与家务之外的经济活动。

同样，利比里亚的危机对人口的影响也的确使女性目前在粮食作物生产和农产品加工方面处于主导地位。但是，女性要参与经济作物生产及其他赚钱较多的农业活动，仍然受两性分工的严格限制，这既降低了这些家庭的粮食安全水平，又降低了整个农业领域的生产率。⁴⁰

在应对持续危机时考虑到性别视角

从定义上看，应对持续危机的人道主义和早期重建措施是在艰难条件下进行的。因此，可以理解，这些措施往往注重“大的方面”：挽救生命，提供必要的供给品，保护基本人权，以及为长期振兴打下社会和经济基础。在这些紧迫挑战面前，性别问题也许看上去没有意义或无关紧要。

但在多数情况下，如能在人道主义援助活动中考虑到性别视角，则有助于解决那些更突出的挑战。正如加拿大国际发展署（CIDA）在一份报告中指出，“性别视角可以帮助确定和了解脆弱性和能力，帮助人道主义机构把资源分配给最急需的人们，同时有助于动员相当一部分人群，而他们的能力往往遭到低估。”⁴¹

将性别视角引入人道主义危机救援政策和计划的第一步，是全面分析危机造成的不同的脆弱性和影

响，还要分析各种不同的优势和能力。这样，规划人员就可以针对那些条件尤其艰难的人们做出安排，或者至少确保他们的需求不被忽视。证据表明，一旦忽略了性别分析，人道主义计划就可能弊大于利。⁴²

第二，必须确保正在实施的各项计划中考虑到性别问题。这些计划不仅应当纠正已经存在的不公正现象，而且应当通过向危机受害者赋权，保护和增加他们的资产（比如确保女性和青年能安全稳定地获取土地、现金和其他生产资源）。证据显示，考虑到性别视角的救济计划就可以避免大范围的营养不良现象，并促进粮食生产和其他生计领域出现快速而大范围的恢复。⁴³

第三，人道主义应对行动必须有意识地确保各机构都采取性别视角，认识并处理好女性和男性双方的需求和权利。同样，社区团体和专业组织（包括妇女组织）、民间团体和其他组织都必须参与对话，帮助持续危机的受害者恢复正常生活和生计。

考虑性别视角的第四个方面就是应对持续危机时要提供的社会服务，包括但不仅限于卫生和教育。前面的分析已经告诉我们，持续危机如何在卫生和教育方面对女性造成了更大的影响。增加获得卫生和教育的机会，特别是妇女在这些方面的机会，将对受持续危机影响的社区在社会、经济方面的发展产生长期的积极效果。



从社区应对措施中吸取经验并发扬光大

要点

持续危机发生之前存在的，或者在应对危机的过程中做出的当地社会经济和机构安排，可以为解决危机根源以及危机过后重建生计提供可持续的基础。

人道主义援助机构和发展机构常常忽视当地组织与机构在持续危机以及危机后重建阶段发挥的作用。本节以刚果民主共和国、利比里亚、塞拉利昂和苏丹的案例为依据，说明非正式的社会经济和机构安排可以为解决危机根源、重建生计以及提高粮食安全提供可持续的基础。这些案例证明，对形势的评估应当不局限于确定当时的人道主义需求，而应包括对当地社会经济和机构背景的分析，并分析当地民间组织和机构发挥的作用。

本节分析到的四个国家都受到了国内外持续冲突的影响，这四个国家中的两个，至少在部分地区，仍然保持着“不和不战”的情形。这些国家（或者说这些国家的部分地区）的冲突和机构崩溃的根源各不相同，但它们有着几个共同点，如争夺土地权，争夺自然资源丰富的地区，社会排斥机制，以及总体治理不善。

这些危机的一个主要影响是受影响的国家和地区粮食不安全的程度急剧上升。例如，在塞拉利昂，2004至2006年间有250万人（占总人口46%）食物不足，比战争开始时增加了60万；而在刚果民主共和国，食物不足比例从1990至1992年间的26%上升到目前的70%左右。在苏丹，虽然全国趋势显示食物不足的程度有所下降，但在受冲突影响的苏丹南部等地区，粮食不安全的状况出现了恶化。⁴⁴此外，危机往往导致大量人民流离失所，以往维持生计的体系遭到破坏。⁴⁵这些后果反过来又导致政治不稳定，公共服务崩溃，不同人群为了争夺剩余资源和服务发生冲突，如此形成恶性循环。

在公共服务弱化或者崩溃时，人们往往转向地方性传统机构，希望他们能提供基本服务。这些机构通常证明是有效而有抵抗力的，如果没有这些机构，一切就将陷入混乱。

地方机构和冲突后重建

许多针对处于持续危机中国家的研究都发现，一些地方性社会、经济和体制变革在解决危机的部分结构性根源方面起到了一些作用，可以为冲突后重建工作提供可持续的基础。

例如，在塞拉利昂，许多社区中都涌现出强大的非正式组织和地方机构，部分原因是为了应对国家机构的崩溃。⁴⁶ 一项研究发现，内战结束三年之后，在那些战争给平民带来较多暴力影响的地区，当地社区动员和集体行动的现象就比那些暴力影响较小的地区要多，其中包括社区集会和选民登记的次数。⁴⁷

世界银行 2009 年的一份关于塞拉利昂青年就业情况的报告中提到，战后在年轻人中出现了自发组织社会性行动的高潮，包括建立商业合作社，旨在发展某个酋邦、部门或区域的团体，以及职业团体，比如骑自行车协会和磁带销售商协会。据一项非政府组织研究统计，仅在科诺区，就有 141 个团体，成员包括超过 1.7 万名的年轻人。⁴⁸

卡伊玛是塞拉利昂的桑德酋邦中的一个村庄，这里曾经是一群低技能矿工的聚居地，2004 年和 2008 年在这里进行的实地调查发现，调查期间酋长们和年轻人之间有关土地权和采矿收入方面的紧张关系出现了缓解，因为“战时人们流离失所的经历在各年龄段人群身上都培养了一种新的自立精神。”年轻人纷纷离开低薪的钻石开采行业，对农业和以家庭为中心的生活重新产生了兴趣。在卡伊玛村，68% 的受访者都加入了劳动合作社或社交俱乐部，并认为这些组织帮助自己成功地回归农业。随着从前的矿工以及其他因冲突而流离失所的人们回归农业，家庭劳动力总量增加了，当地居民如今有能力耕种更大面积的田地了。⁴⁹

同样，在刚果民主共和国东部地区，当地人民依靠自己的组织来解决曾经引起冲突的土地权相关问题。他们建立起了由长者组成的所谓的“和平委员会”，任务是调查土地纠纷，并在当事人之间达成折衷解决方案。有些地方协会的作用不仅限于解决冲突，还引入集体农田，建立小额贷款机制，教育农民认识自己的财产权，介绍土地获取方面的相关法律框架，并在国家层面上提倡修订现有土地法。尽管这些机构很活跃，尤其在解决粮食不安全的關鍵根源方面具有发展的潜力，但这些地方协会以及和平委员会缺乏技术和资金方面的能力，而且它们在解决粮食不安全和冲突的部分根源中所起的潜在作用很少得到干预机构的认可，也很少被纳入这些机构的行动计划中。⁵⁰

在利比里亚 20 世纪 80 年代后期至 2003 年内战期间，非正式机构在当地人民的生存和粮食安全方面发挥了关键的作用，而本土的“发展协会”是冲突后恢复治理、提供社会保护、重建基础设施和促进粮食安全与生计安全的中心力量。例如，希诺县的杜贝河联盟（Dugbe River Union）以及雅文梅森诺区的 Seletorwaa 发展协会等以宗族为基础的网络及会员组织，或者叫“发展协会”，不断涌现出来，负责解决冲突的根源，并应对冲突对生计的影响。这些组织为那些脆弱和粮食不安全的人们提供安全网，解决冲突，并建设基础设施，如诊所、道路、集市大棚以及社区礼堂。⁵¹

这些现象首先证明了当地人民面对冲突时强大的恢复能力。同时也证明，冲突不一定只能带来破坏，它也能带来重要的、正面的体制和社会变革，包括政治意识的提高以及自发性集体行动的增加。如果这些变革得到注意，并得到良好的管理，那么它们可以成为冲突后可持续重建工作的强大推动力，并可以作为一个切入点，帮助各机构在发放援助之外，采取更有想象力、更有利于赋权的支持行动。然而，其中也有风险，那就是地方精英阶层会利用这些新的发展，为自己谋取私利；或者发展机构对这些活动不加区别的资助，可能会导致这些新兴的地方组织对援助形成依赖。因此，与这样的机制打交道之前需要对情况进行细致的分析和监测，以确保提高当地广大人民福祉的努力没有被“误导”作为他用。

■ 新建和重建地方机构

多个国家的经验证明，政府、民间社会和发展机构的投资可以促进和扩大当地的社会和体制变革。

塞拉利昂的农民田间学校项目，就很好地证明了这样的投资如何有助于解决与粮食安全相关的结构性根源，如何有助于应对冲突的影响。2002 年战争结束之后，政府及其发展合作伙伴立即启动了这一项目。项目的核心目标是在遭到内战破坏的农村社区成员之间重建信任，并在农业生产、加工和销售基本技能等方面对农民展开培训，而这些农民中很多都是年轻而缺乏经验的人。这种做法的想法之一是增加服务提供方对农业人口所负有的责任感，

不管提供方是政府还是民间组织。政府机构在战争之前已经很弱，又在战争中遭到进一步削弱，而项目就想借此强化政府机构并下放权力。⁵²

农民田间学校同样为年轻人提供了独一无二的机会，在战争年代中，这些年轻人从未受过任何关于如何成为合格农民的正规培训。自从这一行动开展以来，来自 3 千多个农村团体的大约 7.5 万名农民从农业、林业及粮食安全部（MAFFS）或非政府组织的推广计划主办的田间学校毕业。2004 至 2007 年间，在联合国开发计划署资助的田间学校项目中，年轻人占学员总数的 60%。大多数毕业生要么回去为现有的组织工作，要么在自己的社区中建立新的农民组织。在塞拉利昂，独立影响评估显示，这些行动提升了社区领导的行动的长期可持续性，同时促进了有自我生存能力的农民组织的重建。

在苏丹南部也有类似的经验，一项创新型家畜卫生项目充分利用了地方组织和机构的能力，并开发了以社区为基础的、有助于防治牛瘟的服务。⁵³

1989 年至 1992 年间，苏丹生命线行动（OLS）为了在本地区控制牛瘟，采取了“从上到下”的初步行动，引入先前受过正规培训的兽医，建立发放疫苗的冷链。行动中没有动员地方机构参与，因为苏丹生命线行动想要独立于内战各方。但这种缺乏当地参与的行为最终导致了初步行动的失败。

1993 年，苏丹生命线行动改变了策略，转向以社区为基础的方式，与非正式的牧民协会等地方机构开展合作。传统机构，比如长者团体，或其他基于亲属关系的协会，也参与到规划过程中来，牧民们接受了疫苗接种培训，并分到了耐热的牛瘟疫苗。

这种新方式很快收到了积极的效果。苏丹生命线行动项目在 1995 年为超过 100 万头牛接种了疫苗，相比较而言，在 1993 年这个数字只有 14 万。牛瘟爆发的次数从 1993 年的 11 次减少到 1997 年的仅 1 次。自 1998 年以来，苏丹南部再也没有出现过得到证实的牛瘟爆发。

塞拉利昂和苏丹南部的经验都表明，在持续危机地区实施以生计为基础的粮食安全计划是可行的。计划要求采取与生计有关的方式，采用有力却又灵活的协调机制，对资源进行控制，以及对干预措施对生计所造成影响进行系统性评估。动员地方机构参与、与冲突各方打交道都是此类计划获得成功的根本要求。

利比里亚、塞拉利昂和苏丹的案例表明，在持续危机之前存在、或者为应对危机而出现的非正式社会经济和体制安排，可以为解决危机根源以及在危机之后重建生计奠定可持续的基础。相反，刚果民主共和国的案例则表明，援助和发展机构进行评估时，经常只重视寻找当前需求，而忽略了地方组织在项目规划和实施方面的能力和潜在作用。

利比里亚和塞拉利昂的经验同时证明，解决年轻人遭到社会和经济排斥的问题是很重要的。这个问题虽然经常受到忽视，却是冲突的一个主要根源。要想实现可持续和有效地实现危机后重建，这个问题就必须得到解决。

我们从中可以获取的经验是，在冲突之中和冲突之后，人道主义和发展机构的行动基础不应当仅限于对当时需求的评估，同时也要对当地不断发展变化的经济和体制背景进行分析。



持续危机的国家和国际应对措施

对处于持续危机中的各国所获得的援助量分析

要点

官方发展援助（ODA）是多数处于持续危机中的国家公共支出的主要来源。但这些国家得到的官方发展援助仍然较少且分配不均，流向农业等关键部门的资金严重不足，且与发展目标的联系不够密切。

向 处于持续危机中的国家提供援助，是缓解粮食不安全所造成的后果、解决粮食安全结构性根源的一项主要工具。如上文所述（见第 13 页），处于持续危机中的国家通常对人道主义援助有较强的依赖性。在多数处于持续危机中的国家，对学校、道路、铁路、医院和土地改良等基本建设进行的大部分投资也同样来自援助。在数据齐备的 18 个处于持续危机中的国家里，外来资金占 2007 年资金形成总值的 80% 左右，显示了对外部援助的严重依赖。⁵⁴ 本节将研究 2000 至 2008 年间，处于持续危机中的国家接受援助的趋势与数额，以及相关政策含义。⁵⁵ 随后将这种总体趋势与其他最不发达国家（LDC）的情况进行对比。⁵⁶ 阿富汗和伊拉克没有包括在内，因为流向这两个国家的发展援助在急剧增长，对处于持续危机中的国家所获得援助量的总体分析有可能因此失真。例如，2000 至 2008 年间，流向伊拉克的发展援助增加了 120 多倍，从 2000 年的 2 300 万美元增加到 2008 年的 28 亿美元；而在阿富汗，发展援助增加了 50 多倍，从 2000 年的 6 300 万美元增加到 2008 年的 35 亿美元。这种增长主要是由于影响这两个国家的冲突

以及相关的安全和反恐问题，这些问题在一定程度上也影响到了其他几个处于持续危机中的国家。

近期趋势显示，发展援助和人道主义援助越来越多地根据安全标准进行分配和对象确定，这种现象被称为“援助的安全化”。这种趋势的依据是，安全是摆脱危机的前提条件。然而，也有观察家担心，在确定援助对象时采用安全标准，而不是贫困程度或人道主义标准，将导致分配给冲突最激烈的国家和地区的资源比例过高，而其他同样具有迫切需求而且援助更有可能带来发展或人道主义效果的地区却得不到这样的援助。

■ 发展援助和人道主义援助都在增加，但需要更好的平衡

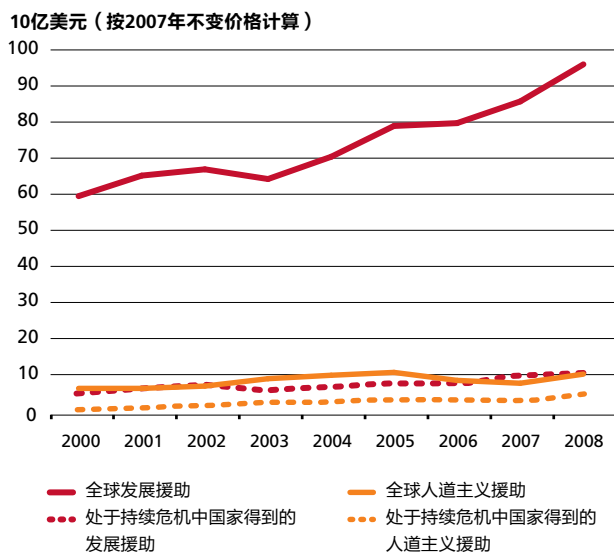
全球范围内，发展援助（不包括债务免除）和人道主义援助在 2000 至 2008 年间均增加了约 60%（图 11）。发展援助从 2000 年的 592 亿美元增加到 2008 年的 952 亿美元，而人道主义援助则从 2000 年的 67 亿美元增加到 2008 年的 107 亿美元（2007 年不变价格）。

发展援助⁵⁷

处于持续危机中的国家（不包括阿富汗和伊拉克）接受的发展援助从 55 亿美元增加到 110 亿美元，增速比同期全球平均水平略高，从 2000 年到 2008 年增加了 100%。然而，2000 年这项援助的初始水平很低（55 亿美元），仅占发展援助总量的 9%，2008 年，这项援助也只占发展援助总量的 12%。

图 11

2000至2008年间全球发展及人道主义援助增加了约60%



注: 处于持续危机中国家的数据未包含阿富汗和伊拉克。

资料来源: 经合组织发展援助委员会网上数据库。

2000 至 2002 年间, 人均援助量相当于 17.87 美元, 低于最不发达国家 28.69 美元的平均水平。同样, 在分析的最近一个时期 (2006 至 2008 年; 图 12) 中, 有 14 个处于持续危机中的国家人均发展援助仍然低于最不发达国家的平均水平。

处于持续危机中的国家 (不包括阿富汗和伊拉克) 接受的人道主义援助呈平稳增长, 2008 年与 2000 年相比增加了 5 倍, 从 9.78 亿美元增加到 48 亿美元。总体上, 对阿富汗和伊拉克的人道主义援助也显著攀升。就阿富汗来说, 人道主义援助从 2000 年的 1.55 亿美元增加到 2008 年的 8.02 亿美元。2000 年, 伊拉克接受的人道主义援助是 1.41 亿美元, 而到 2008 年, 这一数额是 3.59 亿美元, 增加了一倍多; 这期间援助最高的一年是 2003 年, 达到 12 亿美元。在此期间, 人道主义援助越来越多地集中到处于持续危机中的国家; 流向这些国家的人道主义援助占全球总量的比例增加到原来的三倍, 从 15% 增加到 45% (如果算上阿富汗和伊拉克, 则增加到 56%)。处于持续危机中的各国在不同年份接受的人均人道主义援助量变化很大, 而考虑到突发事件应对工作的本质, 这并不意外 (图 13)。但

与发展援助不同的是, 所有处于持续危机中的国家接受的人均人道主义援助都高于最不发达国家的平均水平。

对援助流向进行的分部门分析结果表明, 粮食安全各关键部门资金不足

本部分关于各部门援助量的分析将重点关注农业和教育部门, 这两个部门对于粮食安全来说尤为关键。遗憾的是, 受官方发展援助数据构成的限制, 我们无法对与持续危机关系更密切的一些方面进行详细分析, 如对促进生计或社会保障方面的援助。

根据 2005 至 2008 年的官方发展援助承诺情况, 处于持续危机中的各国接受的发展援助中只有 3.1% 进入农业领域 (图 14); 相比较而言, 最不发达国家的这一平均值是 5.8%。但持续危机中各国的国内生产总值中平均有 32% 来自农业部门的贡献, 平均有 62% 的人口以农业为生 (见附件表 2), 这些比例与最不发达国家的整体水平相仿。本报告中的案例研究 (见 18-21 页) 证明, 对受持续危机影响最大的群体来说, 农业和农村生计活动起着非常重要的作用。

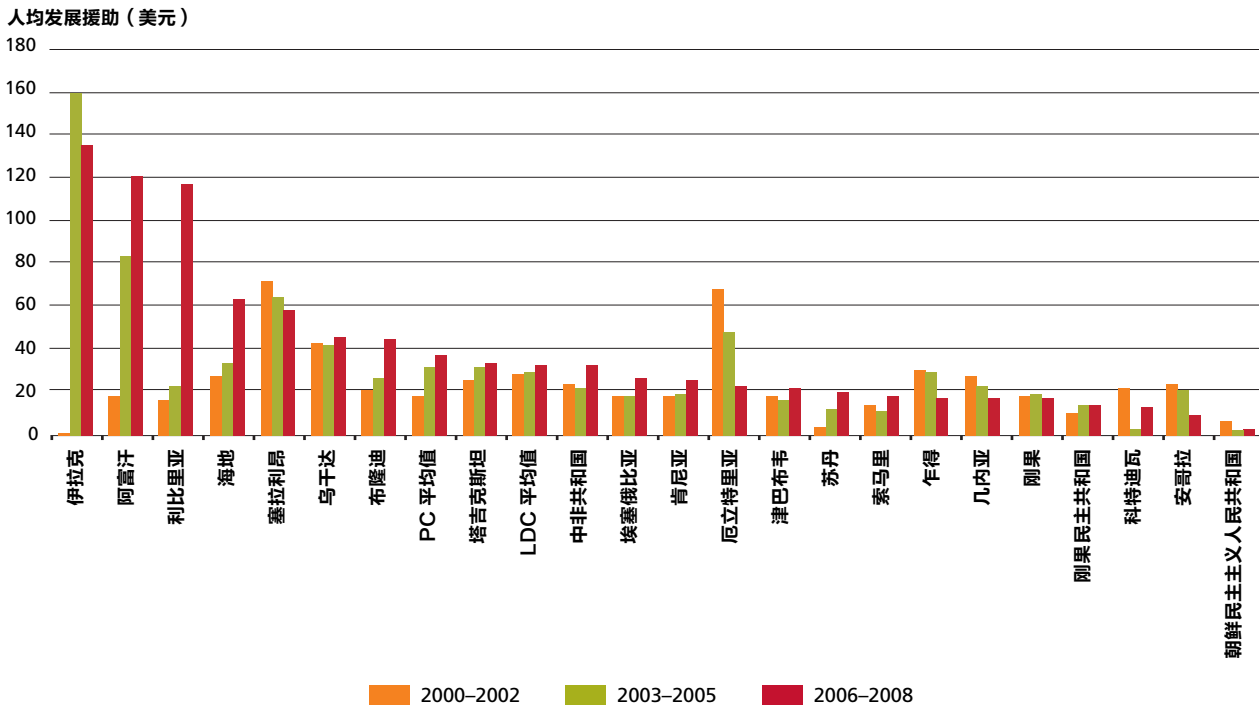
同样, 在处于持续危机中的国家, 分配给教育的发展援助比例也很低 (只有 3.8%, 而最不发达国家的这一比例是 9.6%), 而基础 (也就是初等) 教育只分得 1.6%, 相比较而言最不发达国家的该平均比例是 3.5%。

在 22 个处于持续危机中的国家里, 除了其中 3 个 (安哥拉, 厄立特里亚和几内亚) 之外, 分配给基础教育的官方发展援助均低于最不发达国家的平均水平 (图 15)。而考虑到这三个国家接受的人均官方发展援助水平较低, 即使这些国家分配给基础教育部门的援助也一直很少。

但教育对于长期粮食安全来说至关重要。有充分证据表明, 对教育, 尤其是基础教育进行投资, 有助于减少饥饿和食物不足现象, 因为它可以提高小农和自给农民的生产率。受教育程度低和食物不足程度高之间存在着关联。⁵⁸ 受世界银行委托完成的一次调查发现, 受过四年初等教育的农民, 其生产率比没受过教育的农民平均高出 9%。⁵⁹

图 12

处于持续危机中各国的人均发展援助情况存在较大差异

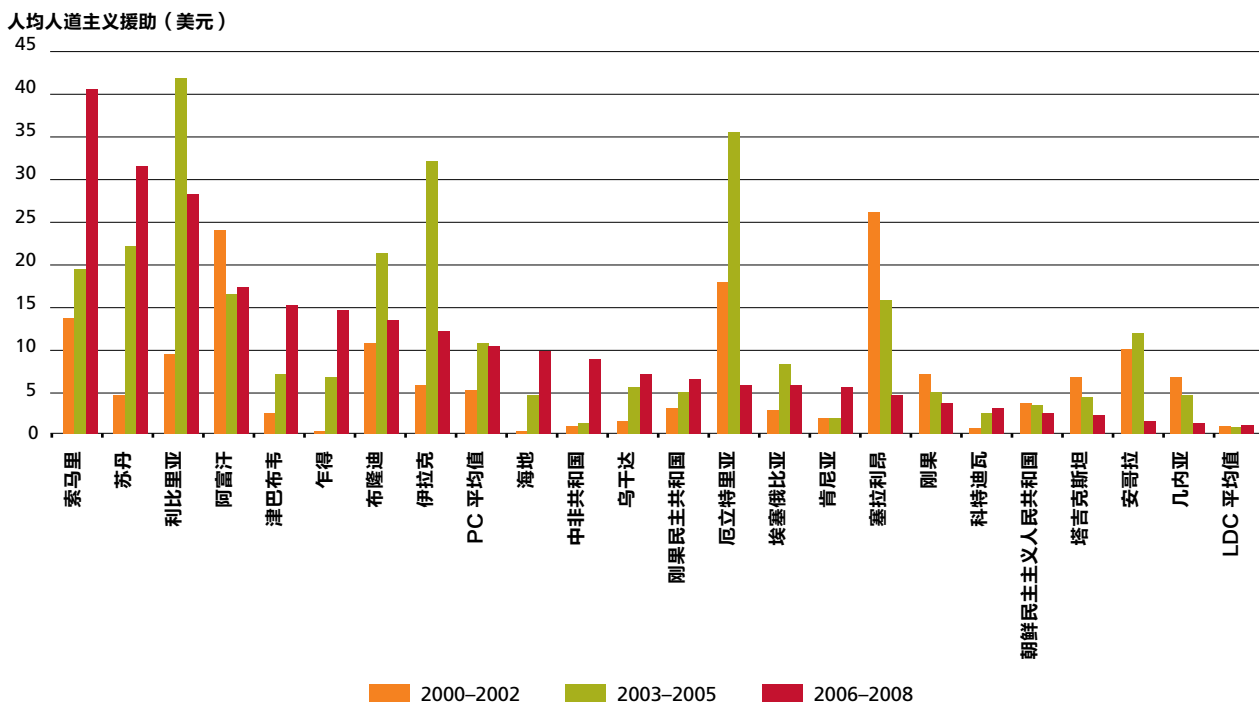


注：PC = 处于持续危机中的国家；LDC = 最不发达国家（不包括处于持续危机中的国家）

来源：经合组织发展援助委员会网上数据库；世界银行世界发展指标网站。

图 13

人道主义援助量各年份之间存在较大波动，但处于持续危机中各国获得的人道主义援助要高于最不发达国家平均值



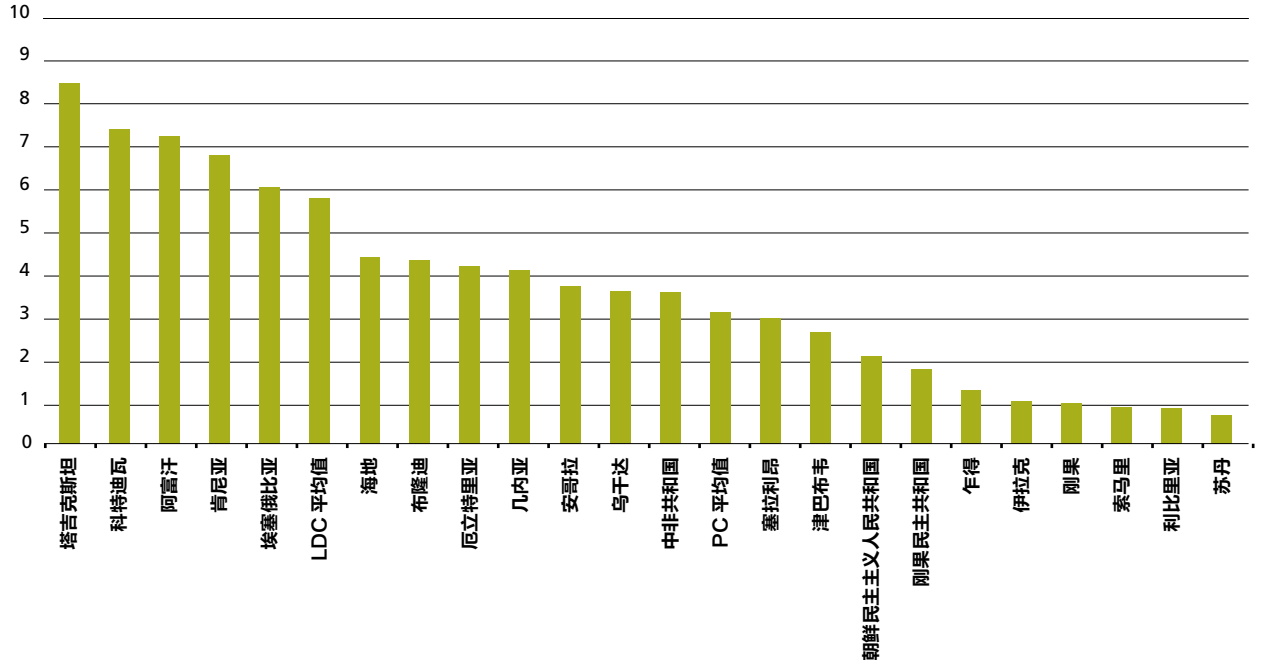
注：PC = 处于持续危机中的国家；LDC = 最不发达国家（不包括处于持续危机中的国家）

来源：经合组织发展援助委员会网上数据库；世界银行世界发展指标网站。

图 14

农业对于处于持续危机中的各国至关重要，但得到的发展援助比例很低

2005 - 2008年用于农业的发展援助在官方发展援助总量中所占比例



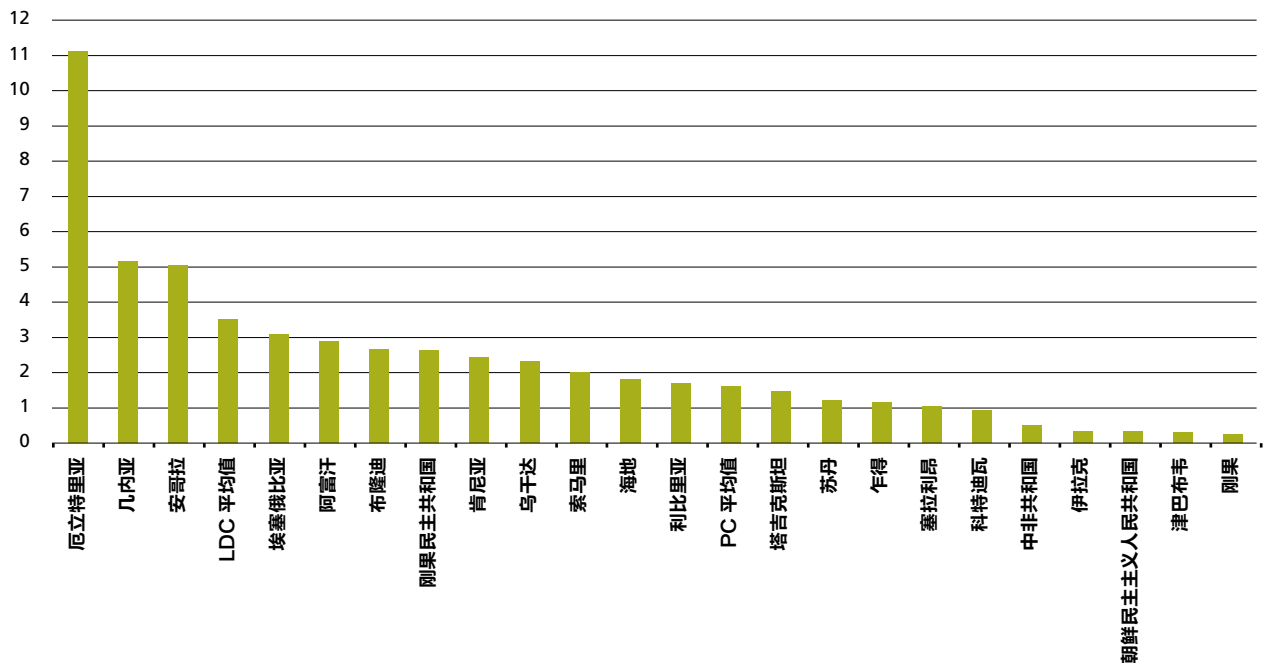
注：PC = 处于持续危机中的国家；LDC = 最不发达国家（不包括处于持续危机中的国家）

资料来源：经合组织关于援助活动的（CRS）数据库。

图 15

发展援助中仅有很小一部分用于支持处于持续危机中的国家的基础教育，多数情况下甚至低于最不发达国家平均值

2005 - 2008年用于基础教育的发展援助在官方发展援助总量中所占比例



注：PC = 处于持续危机中的国家；LDC = 最不发达国家（不包括处于持续危机中的国家）

资料来源：经合组织关于援助活动的（CRS）数据库。

■ 粮食援助仍然是得到资金支持最多的人道主义应对行动，尤其是在处于持续危机中的国家⁶⁰

和发展援助一样，流向农业的人道主义援助所占比例也很小（2009年，在全球总承诺量中占3%，在处于持续危机中的国家里占4%）。而教育部门仅得到人道主义援助中的2%。

通过联合呼吁程序（CAP）发放的人道主义援助分配情况显示，当前粮食援助的首要地位已超过其他援助形式，在全球范围内以及在处于持续危机中的国家都是这样。⁶¹

粮食援助是人道主义援助中资金最充足的领域，在2000至2008年间，粮食援助在全球范围内通过联合呼吁程序筹集到96%的所需资金。⁶²处于持续危机中的国家状况稍差，获得同期粮食援助所需资金的84%（图16）。平均来看，农业部门的情况比粮食援助的情况要差，2000至2008年间，农业部门在全球范围内只获得所需资金的44%，在处于持续危机中的国家里获得所需资金的45%。教育和其他关键部门，如水和公共卫生部门，同样只得到了所估计需求量的不到50%。

■ 援助量：对于持续危机中的国家的粮食安全，这意味着什么？

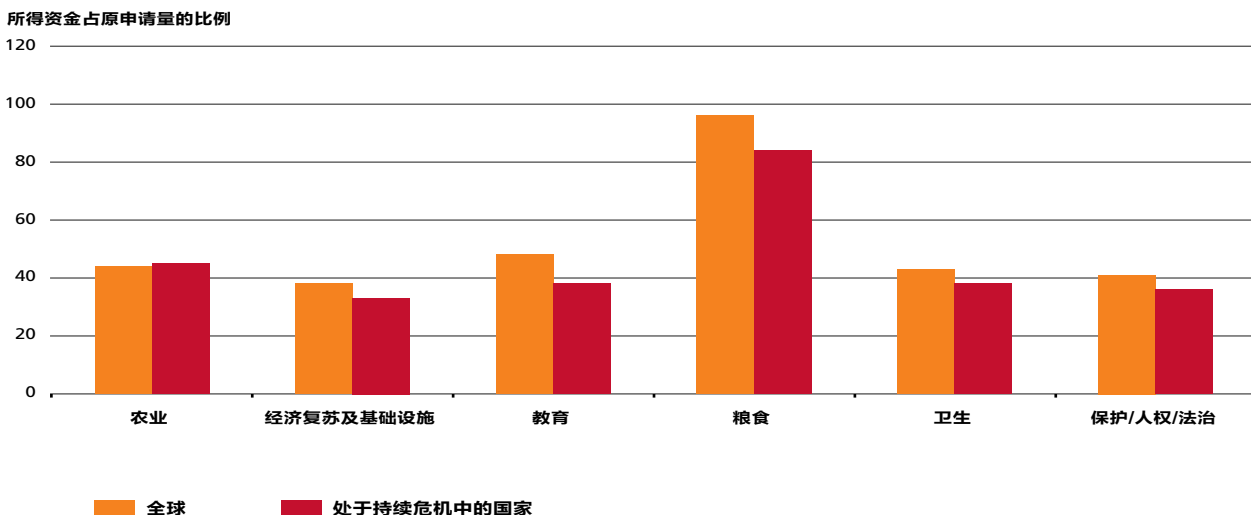
鉴于处于持续危机中的各国大部分惠农公共投资仍然依赖外部援助，因此应当重新思考目前这些国家得到的官方发展援助水平较低的问题。同时，人道主义援助经历了快速增长，而且长期以来一直是援助的主要来源，它应当按照一个长期的政策和规划框架，与发展援助加以整合。这就需要对这些国家的援助交付方式进行认真的反思。

在粮食安全方面，很难运用现有的数据，来追踪那些旨在减轻粮食不安全的投资去向，而且几乎不可能区分生计改善、生计保护和社会保障等主要用途。这就使我们难以通过制定政策性决策来缓解粮食不安全。

尽管有这种限制，但通过对援助进行分部门分析，我们仍可以看出一些问题。处于持续危机中国家的农业部门所得到的发展和人道主义援助都低于最不发达国家的平均水平，而这些援助对于重建生计和改善生计又是如此至关重要。对基础教育的投资也不足，虽然这个领域对于提高长期粮食安全具有重要作用。长期粮食安全方面的进展因此而大打折扣。同时，粮食援助方面获得的资金支持则与实际需求较为相近。粮食援助对保护危机中国家的生命和生计都至关重要，必须继续得到捐赠方的支持，但我们也需要采取行动，帮助人们认识到其他领域存在资金短缺现象，而那些领域可以帮助这些国家为实现长期粮食安全打下基础。

图 16

2000年至2008年间，多数部门通过“联合呼吁程序”得到的资金不足原申请量的一半



资料来源：财务跟踪系统（FTS）数据库。



持续危机中的人道主义粮食援助

要点

人道主义粮食援助不仅在持续危机地区挽救生命，同时也是为长期粮食安全和未来发展进行的一项投资。

人道主义粮食援助是持续危机环境中的一个显著特征。人道主义粮食援助可以拯救生命，有助于解决许多持续危机背后的物资稀缺或者贫穷问题。人道主义粮食援助同样是对一个国家未来的投资。紧急粮援可以保证营养，保护生计，支持教育，并为长期粮食安全提供一个坚实的基础，是对未来发展的一项重要投资。但是，也不应当低估在持续危机条件下工作时所面临的行动上以及政治上的挑战。

■ 从单纯粮食援助到新型粮食援助：战略性的转变

在联合国每年通过全球紧急呼吁获得的援助承诺量中，最大的一部分用于粮食援助，其中包括实物形式的粮援、用于在当地和所属地区购买食品的现金捐助，直接向受助人提供的食品券和现金。⁶³ 例如，2009年人道主义呼吁中原本所需的款项中有44%用于粮援及粮食相关的计划（在需筹集的70亿美元中占31亿美元）。

观察家们长期以来一直担心，人道主义援助，尤其是长期的粮食援助，可能会破坏当地经济，对当地农业生产造成损害。近几年，援助方式明显从通过进口提供粮食援助，转变为更为可持续、更有利于发展的采购方式。危机背景下的粮食援助，不再仅仅意味着单纯的粮食援助；世界粮食计划署以及在持续危机环境中工作的其他机构现在已有了新的工具。在市场运行状况不佳的国家或地区，粮食援助可能就是将粮食直接发放给家庭，以此提供最基本的安全保障。而在那些市场和销售基础设施齐全的地区，则可以发放

现金或食品券，受益人可直接到指定商店购买食物。由于可以根据具体情况制定具体的干预措施，因此这种做法使得干预措施能更具针对性、更符合实际情况，有助于减少人们对长期援助可能产生消极效应的担忧。

世界粮食计划署是最大的粮食援助机构，该机构目前采购的粮食数量已超过收到的粮食实物捐赠量。2009年，世界粮食计划署80%的粮食从发展中国家采购，其中包括本报告提到的22个处于持续危机国家中的12个。世界粮食计划署还调整了其粮食采购方式，以更加有效地解决饥饿的根源：2008年开始的“购粮促发展计划”（Purchase for Progress），旨在提高小农和低收入农民进入市场的机会，让他们可以以具竞争力的价格出售自己生产的粮食。例如，在利比里亚，这一行动惠及5600名农民，预计将有助于增强这些农民与市场的联系，提高农产品生产、加工和销售方面的国家能力。有8个处于持续危机中的国家是该项目的试点国家，其中包括阿富汗、刚果民主共和国、塞拉利昂和苏丹。

■ 人道主义粮食援助作为对一个国家未来的投资

在危机最严重阶段，粮食援助安全网，包括全面的和有针对性的粮食或现金转移、母子营养和学校供餐项目，都是为拯救生命而采取的干预措施，其资金通常来自特定的人道主义资源库。但这些活动也有助于保护人力资产，而人力资产是一个国家未来稳定、粮食安全和发展的必要基础。

例如，用于保障母亲和幼儿营养的粮食援助，是长期发展的重要基础，对幼儿而言，即使只有几个月营养不足，也可能对其健康、教育和生产能力造成终生的、不可逆转的负面影响。（见插文6）。据估计，营养不良给国内生产总值造成的损失，从许多国家的2-3%⁶⁴到一些中美洲国家的11%不等。⁶⁵

插图 6

处于持续危机中国家的营养状况

充足的营养是成长、良好的健康、生理发育和认知能力发展的必要条件；实现充足的营养，就要求饮食多样化，包括主食、蔬菜、水果、动物性食品和强化食品。¹ 影响营养的因素不仅有粮食的可供性和获取，还有疾病、环境卫生，包括能否获取安全的饮用水，以及预防性卫生保健服务是否到位。

持续危机中的国家都有着很高或极高的营养不足水平，并经常出现高水平的严重营养不良现象（消瘦或身高别体重低）。这些现象限制着个人和社会的发展：营养不足可致人死亡（全世界每年880万儿童死亡中有三分之一由此引起²），使发病率增加。两岁之前生长迟缓（由于食物不足而比该年龄段应有的身材矮小）的儿童很可能无法发挥其教育和生产方面的全部潜能。22个处于持续危机中的国家中，有18个国家的生长迟缓发生率高于发展中国家34%的平均水平。³ 这既影响了个人，也影响了这些国家长期的复苏和发展。⁴

要在处于持续危机中的国家里预防和解决营养不足问题，需要同时采取一系列综合行动。要采取应急措施，满足眼前的营养需求，而同时又要采取恢复粮食安全的干预措施，这是从长远改善营养状况的基础。还要采取行动，稳定和提高了粮食消费以及营养摄入水平。在短期内实现这个

目标的方法之一，是发放按照特定目标人群的营养需求配置的食品，这些目标人群包括有营养不足危险的儿童以及由于流离失所或缺乏燃料而无法做饭的家庭。⁵

从受孕起到儿童两岁之间就采取措施预防儿童营养不足（生长迟缓）与治疗消瘦同样重要。所以不仅要重视急性营养不良问题的解决，还要通过提高幼儿本人及其母亲在怀孕或哺乳期间的营养摄入，来预防幼儿营养不足。在实践中，这意味着粮食干预行动要针对孕妇、哺乳期妇女、6-24个月大的儿童以及中度或重度消瘦的儿童。

¹ 见，例如，M. Golden。2009。“中度营养不良儿童群体的营养需求建议”。《粮食与营养公报》，第30期：第267-343页；以及S. De Pee与M.W. Bloem。2009。“特殊配方食品及食品补充剂在预防6-23个月大儿童营养不良以及解决6-59个月大儿童中度营养不良问题过程中所起的现有及潜在作用”。《粮食与营养公报》，第30期：第434-463页。

² R.E. Black、L.H. Allen、Z.A. Bhutta、L.E. Caulfield、M. de Onis、M. Ezzati、C. Mathers和J. Rivera。2008。“母婴食物不足：全球和地区情况以及对健康的影响”。《柳叶刀》杂志，第371期：第243-260页；联合国儿童基金会。2009。《2009年世界儿童状况：孕产妇和新生儿健康》。美国纽约。

³ 联合国儿童基金会（2009），见注释2。

⁴ C.G. Victora、L. Adair、C. Fall、P.C. Hallal、R. Martorell、L. Richter和H.P.S. Sachdev。2008。“母婴食物不足：对成人健康和人力资本的影响”。《柳叶刀》，第371期：第340-357页。

⁵ 见，例如，S. De Pee、J. van Hees、E. Heines、F. Graciano、T. van den Briel、P. Acharya和M.W. Bloem。2008。“十分钟了解营养项目规划”。《视野与生活杂志》，第3期（增刊）：第1-44页。

事实证明，学校供餐可以有效地保护脆弱人群，同时带来营养、教育和男女平等方面的收益以及各种社会经济收益。⁶⁶ 在紧急情况或持续危机中，学校供餐以学生到校上课为条件，为学生家庭提供食品，从而鼓励学生入学并完成学业。在危机后或过渡阶段，学校供餐计划有助于重建教育体系，鼓励国内流离失所者和难民回归，因为这些计划告诉人们，基本服务已在正常运行，因此返回家乡是安全的。粮食援助安全网还包括一些生产活动，比如“以工代赈（food-for-work）”、“以劳动换现金（cash-for-work）”等，着眼于重建社区资产，保护生计，提高家庭的恢复能力。在海地，通过“以工代赈”、“以劳动换现金”等活动，满足了粮食不安全人群的迫切需求，同时帮助重建起能够提高家庭灾后恢复能力的关键性经济、社会社区资产（见插图7）。

人道主义活动在救灾和发展之间的“空白地带”所起的作用

人道主义粮食援助机构所起的作用是显著的：受灾人群需要这些机构提供基本服务和生计机会。但受灾国家却往往缺乏满足这些需求的能力，或者在某些情况下，缺乏这样的意愿。

持续危机期间，以减贫和就业投资为目的的发展举措往往根本不存在，或者启动过慢，或者没能充分针对最贫穷人口和饥饿人口。人道主义粮食援助可以启动发展运动的展开，帮助减少潜在的风险，增强恢复能力，为最终实现全国性社会保障提供基础。但它并不能替代危机期间其他形式的有效国际性行动，包括与人道主义援助不同的替代方式。此外，任何国际行动都无法替代有效而可靠的国家政府以及社会保障体系。

插图 7

利用人道主义粮食援助提高海地家庭的灾后恢复能力

海地目前正处在城市暴乱、自然灾害反复发生以及全球经济危机共同形成的复杂持续危机中。在 2008 年 4 月由于粮食价格引发暴动之后，2008 年 8 月和 9 月的三次连续飓风和一次热带风暴，以及 2010 年 1 月地震之后，海地都获得了紧急粮食援助。

如何运用大范围人道主义活动来促进长期复苏和粮食安全，从而提高未来的抗灾能力，需要新

的思路。随着紧急需求逐渐减少，初期的不加区别的粮援发放已转向更有针对性的发放。这些变化包括在受灾地区逐步扩大学校供餐和营养项目。考虑到人们未来可能遇到突发性灾害，各机构开始强调通过“以工代赈”、“以劳动换现金”等方式提供劳动性项目，旨在帮助脆弱家庭实现灾后恢复，重新建设能够减轻未来灾害风险、增加抗灾能力的社区和家庭资产。

人道主义粮食援助可以为发展奠定基础，但这并不意味着人道主义粮食援助应当单独负起实现发展目标和发展原则的责任。人道主义粮食援助的开展，依据的是强调独立性和中立性的人道主义原则，以便及时而公正地满足个人的迫切需要，但这种做法并不一定能利用国家或当地机构的能力，也不一定能加强国家或当地机构能力。因为持续危机中的国家往往缺乏足够的能力来满足人们的需求，甚至有可能本身就是导致危机的根源，因此不能依赖国家机构来推动或分发拯救生命的援助和 / 或以公正的方式帮助有需要的人群。人道主义投资也许在某些情况下对国家机构有利，但也可能不利于长期的能力建设。这对国家不一定有负面影响；相反，让各方始终认可人道主义机构的中立性是很有必要的，这样人道主义机构才能作为一个可靠而值得信任的参与方，在危机后的阶段内，与国家和受影响的社区一起开展工作。

人道主义粮食援助还可以通过提高备灾防灾能力、减轻风险以及保障营养、教育和生计，为粮食安全和未来发展奠定基础。当反复出现的自然灾害导致持续危机，或者与持续危机并发时，人道主义粮食援助就为开始实施以上措施提供了机会。埃塞俄比亚著名的生产性安全网计划（PSNP）就通过粮食或现金分发，帮助 730 万农村居民渡过粮食短缺的时期，同时增加了社区资产；该项目就吸取了几十年来通过人道主义粮食援助应对灾害或饥荒的经验。生产性安全网计划将人道主义粮食援助机构对脆弱性的理解，与一些成功的社区资产发展项目中汲取的经验密切结合，这些项目中就包括 MERET 项目，它是一个由世界粮食计划署资助的政府项目，目的是在粮食不安全社区中促进可持续的土地和水资源管理，并提高生产

率。生产性安全网计划也是一个绝好的例子，证明正在努力摆脱持续危机的国家，可以借助人道主义粮食援助安全网的经验，为脆弱人群制定长期的援助计划。

当一个国家能力特别弱，或者由于暴力和侵权行为而长期处于危机中时，将人道主义援助责任移交给一个负责任、能及时做出反应的政府的可能性就非常小，但援助本身仍然能够保护人身和社区资产免受进一步的伤害和损失。苏丹南部多年来就属于这种情况，冲突和与之相关的侵犯人权行为导致了饥荒，使许多平民因此丧生。只要饥饿的根源（如导致 1988 年那场饥荒的冲突和侵权行为，最终致 25 万人死亡）没有解决，人道主义粮食援助所能起到的最大作用，最多只是一点治标不治本的作用。⁶⁷2005 年的《全面和平协议》标志着一个新时期的开始，可以预见，转型后的人道主义粮食援助将在帮助苏丹重建方面发挥更重要的作用。在这个阶段，援助主要通过发放粮食帮助人们满足眼前的基本需求，同时也帮助社区建立对和平进程的信心。回到家乡的人们得到了有针对性的粮食援助，帮助他们度过几个月的困难时期，直至他们重新安顿下来，能从自己的田地收获粮食。近期在苏丹进行的一项研究发现，回归者在刚刚回来的时候最需要粮食援助，而这种援助对他们重返社会和取得恢复有着最为显著的积极影响。⁶⁸

持续危机中粮食援助面临的挑战和风险

持续危机带来了许多挑战和风险，如果人道主义粮食援助既想要拯救生命，又想要为长期粮食安全奠定坚实的基础，那么相关机构就必须有效地应对这些挑战和风险。

保持人道主义空间

在当今的持续危机中，人道主义援助方面面临着一个矛盾，也就是既要完成人道主义使命，满足人们眼前的粮食需求，又要坚守中立、公正、独立的人道主义核心原则。为了能接触到脆弱人群，或者为了和脆弱人群保持接触，人道主义机构可能要在原则方面做出妥协。例如，2006 至 2009 年间，世界粮食计划署为了将粮食运送到斯里兰卡北部，与斯里兰卡军方一起协调行动。但是，这种做法也可能改变了人们对世界粮食计划署人道主义行动完全中立和独立的原本看法，可能导致未来与北部泰米尔人社区的关系复杂化。

在目前的许多持续危机中，粮食援助行动的一个长期特征就是要在各种相互冲突的优先重点中间找到一个平衡，以便构建和保持“人道主义空间”。这一点事关重大，正如上文所述，在危机期间和危机后，人道主义机构要想在冲突影响地区能够有效开展工作，就必须让别人看到人道主义机构的中立性。一旦人道主义援助方保持中立并独立于任何政治议程的看法受到损害，这对于人道主义援助方以及他们试图帮助的人群来说，都是危险的，甚至是致命的。在阿富汗，已有援助机构工作人员遭到叛乱分子武装袭击，因为他们事实上或者被认为与政府或盟军有联系。这不仅对援助人员的安全有负面影响，同时还影响到他们为有需要的人们提供帮助的能力。由于工作人员越来越多地成为叛军的袭击目标，一些组织已经在阿富汗部分地区完全中止了援助活动。可以说，在当今世界越来越多的持续危机中，人道主义援助方不能只关心自己要在某个特定国家中被认为是中立、独立和公正的机构，还要考虑到自身与全球政治力量、趋势和事件有何种联系，以及这些联系在未来的行动中可能产生何种影响。

无伤害

在服务不到位、地处偏远而且往往不安全的持续危机环境中，人道主义粮食援助有时就是最有价值的资源。援助对象的确定方式以及援助的发放方式可能会影响当地的社会和经济关系。20 世纪 90 年代在苏丹南部，阿佑德（Ayod）的努尔人被招募加入了民兵组织，去洗劫丁卡人的地盘，其中一个原因是他们认为努尔地区的救济行动忽视了自己。⁶⁹ 在索马里，

如果救济行动的对象是一个社区而非另一个，而没有得到救助的村庄认为两个社区情况相仿，那么就有可能导致冲突和洗劫。⁷⁰

各机构都在努力减少自己的援助工作可能对受援人的安全无意中造成的负面后果。例如，在海地，考虑到海地，尤其是太子港地区有着暴乱的历史，2010 年 1 月地震之后，如何在粮食发放中避免暴乱就成为世界粮食计划署考虑的主要问题之一。世界粮食 I 计划署的粮食援助行动中很快加上了保护措施，包括明确公布目标人群及应得援助，以避免误会和冲突；在粮食发放点为孕妇、老人和残障人士留出安全空间，提供特别帮助；以及宣传世界粮食计划署对于性剥削和性虐待的零容忍政策。

■ 这对持续危机中的粮食援助意味着什么？

应对在持续危机环境中工作所面临的挑战，就需要有创新的、坚持原则的工作方式。在这方面，近年来人道主义粮食援助组织在援助活动中加入的“保护镜”做法有着良好的前景。世界粮食计划署借鉴了乐施会和国际救援委员会（IRC）的工作经验，与机构间常设委员会（IASC）保护问题分组展开合作，在过去几年中开展了研究和培训，旨在加强复杂环境中对受援者保护的需求分析，对人道主义援助准入进行更有效的宣传，确保人道主义机构的中立性和公正性，并将粮食援助设计成“无伤害”模式。

人道主义粮食援助不仅可以拯救生命，也是对未来的投资。从一般的粮食援助，转向一系列多样化的粮食援助方式，辅以粮食采购方式的创新，有助于确保援助方式合理，确保人道主义粮食援助可以最大程度地为长期粮食安全奠定坚实的基础。

人道主义粮食援助的首要任务是满足个人的迫切需求。它不能替代危机期间其他有效的国际行动，也不能替代必要的国家或社会变革以及良好的治理。虽然持续危机中的粮食援助有可能促进多方面的发展，但不应当夸大其作用，指望其负起实现发展目标和发展原则的责任；更确切地说，人道主义粮食援助应当被视为持续危机情况下一系列必要干预手段中的一部分。人道主义行动的终极责任是为需要帮助的个人提供帮助。



为在持续危机中建立社会保障而努力

要点

社会保障体系为持续危机中重建社会奠定了至关重要的基础。然而，在财政、机构和实施能力有限的情况下，社会保障计划一般为短期性，以救济为目的或由外部资金供资。

除了人道主义粮食援助方面的改善之外，致力于发展的各方对更广泛的社会保障措施有了更多的兴趣。社会保障由安全网、保险和针对卫生、教育、营养和农业的各种部门干预组成。⁷¹无论在全球层面，如联合国社会保障基准计划，还是在区域层面，如美洲社会保障网络，新计划正在不断出现。在国家层面，大量经验层出不穷，包括埃塞俄比亚的生产性安全网计划（PSNP）和肯尼亚的饥饿安全网计划。有时，这些社会保障成分还被纳入了具体领域的立法，比如劳动力市场的最低工资，这样就为社会保障所谓的“改造型”和基于权利的参与方式创造了条件。

社会保障可以采用正式和非正式方式。后者包括社区内和社区之间的支持和共享做法，而前者则与公共（由国家）或私有部门（通过合同安排）提供的安排相关。公共措施可能由国内或国外（捐赠方）资金供资，而私有部门的机制大多包括基于市场的保险产品。

然而，必须承认“体系”和一揽子计划之间有着根本区别。各国可能已经具备社会保障的多种成分（比如保险和转移），但如果这些成分没有制度化地纳入国内预算、体制、税务和劳动力市场政策和整体政治过程中，那它们就不是真正的社会保障体系。处于持续危机中的很多国家均有一揽子社会保障措施，但却没有一个真正的社会保障体系。

最具挑战性的一个问题就是围绕持续危机中的社会保障展开的辩论。在持续危机背景下，人道主义和发展问题在很大程度上相互交叠，结果导致围绕社会保障的辩论同时涉及两套复杂交织的问题。

尽管人们已经重新注意到有必要将这些领域结合起来，⁷²但在持续危机中构建社会保障体系方面所取得的进展仍然微乎其微。

持续危机中的社会保障

广义而言，可以从几个角度审视社会保障，包括体系的构成（如安全网与保险的结合）、形式（正式和非正式）、资金来源（国内或援助）以及实施能力水平。基于这些一般性标准，处于持续危机中的国家表现出一系列相互关联的特点。

总体而言，作为社会保障基石的国家政策框架普遍缺乏。社会保障的组成部分通常十分零散，且在粮食安全、减贫或发展战略中没有得到充分体现。⁷³

高贫困率、约束性预算障碍和有限税收的叠加效应，扼杀了国家的再分配能力。⁷⁴如上文所述，处于持续危机中的国家在提供关键性社会和经济服务与投资时，通常严重依赖外部资金。这种依赖性严重影响了这些资源紧缺国家在建立社会保障时的本国经济承受能力和社会保障的可持续性。

伴随如此巨大的外部投资，有关社会保障的决策明显与对援助有效性的考虑相互交叉。正如经济合作与发展组织（经合组织）所称，⁷⁵“……根据《援助有效性巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》，我们的[社会保障]行动必须与国家政策协调一致。”所以，如果在这些国家中外部投资占有较高份额，就可能引起国家对社会保障体系的所有权的担忧。

监管和指导方面的机构能力通常比较薄弱。社会保障功能一般分散于各主管部门和部门，而且与财政部等最有影响力的部门相比，负责社会保障的机构的影响力可能相对较小。正如最近西非和中非的材料所示，国家的技术、行政和实施能力通常较为有限。⁷⁶

大多数社会保障通常由非正式机制提供。只有约20%的世界人口能够获得正式的社会保障。⁷⁷

社会保障手段和计划的规模、覆盖面、期限和获益水平有限。非洲最大的安全网计划是埃塞俄比亚针对 730 万粮食不安全家庭实施的生产性安全网计划。南部非洲计划的平均规模一般远低于 50 万受益者。⁷⁸ 总体而言，阿富汗、海地、苏丹和津巴布韦等国在各种社会保障措施方面的得分都很低。⁷⁹

在社会保障的构成中，安全网发挥着主导作用，部门干预——包括服务的供给（比如，就学或就诊）——在复杂的情况中仍然是社会保障的核心构件。安全网通常是更广泛的紧急情况干预活动的一部分，主要以粮食类转移的形式提供。比如，2008 年就有超过 250 万吨粮食运抵持续危机中的国家，其中大约 82% 是以救济性援助的形式提供。⁸⁰ 就一般性安全网而言，尤其是紧急援助，采用现金类援助仍然相对较少，尤其在冲突后的情况下。⁸¹

在这种情况下，在为处于持续危机中的国家制定社会保障计划时，可能会出现一些不可避免的问题，同时也可能出现一系列有助于为社会保障政策和计划提供创新的创新性想法。

■ 权衡和创新

总体而言，社会保障是在持续危机背景下展开的三项重要辩论中不可分割的一部分：⁸²

第一项涉及从年度救济向多年度发展方式的转变。目前我们正在探索新的举措，试图将针对长期需求的人道主义援助，转变为可预期和更长期的发展方式（见插文 8）。

例如，埃塞俄比亚在经过机构调整之后，采用了生产性安全网计划中所采纳的基于应享权利的方式。⁸³ 生产性安全网计划吸取了此前就业保障计划提高可预见性的经验，该就业保障计划是一项以救济为目的的公共计划（一直延续到 2002 年），还吸取了第一年实施（2005 年）中获得的各种经验。

第二，必须认真审视现有计划的有效性和效率。其中包括对对象确定、覆盖面和各种社会保障手段进行战略上和运作上的回顾。例如，巴勒斯坦社会事务部正在编制国家社会保障部门战略。⁸⁴ 这是首次对约旦河西岸和加沙地带的社会保障计划进行评估，并将其统一到一项紧密结合的战略框架中。

第三，在鼓励赋权和基于权利的做法方面正在进行创新。已经出现了一系列举措来促进边缘化人口融入社会，并倡导提供基本的社会保障。例如，几个非洲国家于 2006 年签署了“利文斯敦行动倡议”，倡导对社会保障进行更有力的合作和做出更大的承诺。在由非洲联盟牵头的 2008 年新一轮磋商中，这些均得以实现，包括建议“……为社会保障设立不低于国内生产总值 2% 的专项预算水平”。⁸⁵

这些例子表明，社会保障中涉及一系列问题，而辩论内容则始终包括如何在人道主义干预和发展干预之间找到最佳平衡，帮助各国走出危机。尽管各国难以为社会保障提供国内资金，至少在短期内如此，但也有新的势头表明，各国已经开始在政治议程中提高了对社会保障的重视程度（比如，见插文 8），包括建立创新性联盟，共享一系列成功的

插文 8

针对可预期需求提供的可预期支持：肯尼亚的饥饿安全网计划

饥饿安全网计划是肯尼亚北部和其他旱地发展部的一项计划。该计划针对肯尼亚北部干旱地区的四个最大、最贫困地区，采用现金转移手段，满足粮食不安全家庭的消费需求。英国国际发展署（DFID）为计划提供了英国援助赠款。计划的第一期到 2010 年底将针对 6 万户。第二期将扩大到针对约 30 万户。该计划具有高度创新性，

尝试各种方式，如采用生物识别技术进行住户登记和实时数据收集，并采用生物识别技术、销售点设备和移动电话技术有效覆盖农村地区的支付系统。这是肯尼亚最贫困地区银行业和其他金融服务的新领域。

资料来源：英国国际发展署。2009。《英国国际发展署肯尼亚社会保障计划年度回顾》。内罗毕。

实施经验。⁸⁶ 未来的应用研究中，我们应充分利用大家对社会保障日益增加的兴趣和需求，同时为决策过程提供可信和切合具体情况的依据。

从另外一个角度看，这些考虑明确展示了社会保障和以增长为目的的干预活动之间的关联：没有增长，就不可能通过国内资源为社会保障提供资金，而没有社会保障，未来的增长方式可能就无法如愿地包容和惠及穷人。这种两难的境地使我们不得不做出一系列选择，思考如何实施干预，如何对各种干预进行排序（处理好减少不平等与促进增长之间的矛盾）。

■ 对粮食安全干预活动的排序

社会保障主要就是公共措施，这就提出了如何界定粮食安全公共援助的范围及规模的问题。从历史上看，发达经济体是在持续经济发展之后，才引入正式社会保障措施的，⁸⁷ 这就引发了发展中国家是否应该采取不同排序方式的激烈讨论，即是否应该在经济尚未取得稳定发展之前就采纳全面的社会保障措施。在相互竞争的优先重点之间应该如何分配有限的公共预算？各国是应该投资提高农业生产率，还是扩大老年人的安全网？显然，这些问题在持续危机的背景中都将显得更为突出。

对有些问题的考虑可能有助于为其中一些选择提供依据。比如在冲突后国家中，有人认为社会保障

可能会降低未来出现冲突的可能性，⁸⁸ 因此，应该在制定部门和宏观政策之前先着手此项工作。⁸⁹ 更何况，有新证据表明，在效率和公平之间的权衡可能不像通常想象的那样突出。⁹⁰ 特别值得注意的是，社会保障可能会以三种方式促进增长，而不是必定阻碍或破坏增长。

第一种方式与人力资本的投资有关。例如，改善儿童营养可以增强认知能力的发展、提升学习收获、提高未来的劳动生产率，因此促进创收潜力（见插文 9）。⁹¹

第二种方式围绕采纳风险更高但收入也更高的生计选择。在这一领域，社会保障和粮食安全行动之间可以建立起诸多联系。⁹² 的确，农民有时因做法过度保守而表现欠佳。社会保障可以在这方面发挥重要作用，办法是通过保底，使追求风险更高但收益更大的策略成为可能。

第三种方式就是减轻市场失灵带来的后果（见插文 10）。

■ 在持续危机中改善社会保障意味着什么？

持续危机中的社会保障计划一般以救济为目的，由外部供资，规模有限。这些与其他背景下出现的计划类似，但它却没有同等的国内财政和机构承诺，也没有同等的能力使其成为一个国家体系。持续危机中在社会保障方面取得的进展，可能有助于消除

插文 9

持续危机中以教代赈：国内流离失所人员难民营试点结果

以教代赈（FFE）计划包括两种方式：学校供膳和带口粮回家。最近的一项研究调查了该计划在乌干达北部 31 个国内流离失所人员难民营所产生的影响。通过 2005 年和 2007 年对大约 1000 户的抽样调查发现，在 10-13 岁儿童中，学校供膳和带口粮回家使贫血发生率分别降低了 19.2% 和 17.2%。此外，在儿童得到学校供膳的家庭中，学龄前儿童生长迟缓率呈显著下降，

这可能是家庭内粮食重新分配的结果。这种效果主要集中在 6 到 35 个月之间年龄较小的学龄前儿童身上，因为他们的身高对营养变化的反应最明显。所以，即便是在持续危机中，通常也可以为长期发展奠定基础。

资料来源：S. Adelman、H. Alderman、D. Gilligan 和 J. Konde-Lule。2008。《替代型以教代赈计划对乌干达北部儿童营养的影响》。草稿。华盛顿特区，国际粮食政策研究所。

插文 10

现金式粮食援助：阿富汗以及约旦河西岸和加沙地带的经验

2009 年，世界粮食计划署及其合作伙伴实施了一系列现金式计划，提供了高质量的粮食援助，同时刺激了当地商业和农业部门的发展。以下着重介绍持续危机中的两种代金券计划。

在阿富汗，世界粮食计划署针对 1 万名残疾人员、妇女为户主和脆弱的大家庭，以及喀布尔一个区的国内流离失所人员实施了 6 个月的代金券计划。受益人每月收到价值为 30 美元的代金券，可在一些指定商店兑换食品。预计代金券计划将在阿富汗其他城镇地区得以推广。

在约旦河西岸和加沙地带，世界粮食计划署针对 7 800 个粮食不安全隐患家庭，启动了一项城镇代金券项目。在非政府组织的配合下，世界粮食计划署每月派发价值 56 美元的代金券。代金券增加了受益人获得富含蛋白质食品的渠道。

资料来源：世界粮食计划署。2009。《现金和代金券全球研讨会：最终报告》。罗马，世界粮食计划署；S.W. Omamo、U. Gentilini 和 S. Sandstrom（编）。2010。《粮食援助的创新：从不断演化的经验中吸取教训》。罗马，世界粮食计划署。即将出版。

人道主义计划和发展计划之间的界线。一些有前景的政策和计划创新业已出现，值得进一步关注和应用。

我们已经看到，有些问题是社会保障独有的，如采用何种转移方式或何种对象确定方法，而其他的问题，如援助在维持社会保障体系中的作用，则是更具普遍性的问题。的确，为了着手建立国家社会保障体系，我们需要充分认识并做出一系列关键性选择，其中包括在短期与更长期干预、国内与外部支持、公共措施与私有部门激励、生产率与公平性、服务的供求以及追求目标与促进所有权之间的选择。

其中有一些可能是相对简单的选择，而其他则可能涉及艰难的权衡，很难调和。

尽管外部支持可能在中短期帮助解决一些需要权衡的问题，但人们已越来越清楚地认识到，当前的援助体系需要改进，包括就加强问责制的方法和从援助提供方和接受方双方征求反馈意见的机制进行全新的思考。社会保障平台是不能孤立建设的，而处于持续危机中的国家却往往有这种倾向，社会保障应该是更广泛过程中的一部分，它要和其他社会和经济部门一起，为投资的优先重点决策提供依据。



利用短期应对措施为更长期的农业和粮食安全振兴提供支持

要点

对持续危机的应对，大多发生在人道主义背景下，这样的背景通常制约了我们的能力，使我们无法以更全面的方式解决危机的真正根源问题。然而，阿富汗、海地、塔吉克斯坦和约旦河西岸及加沙地带的经验告诉我们，将持续危机中的短期和长期应对措施结合起来，开展或促进能解决危机结构性根源的应对措施，就能够为农业生计和粮食安全的长期振兴提供支持。

干旱、洪灾、冲突和其他人为灾难事件似乎是人道主义粮食安全应对活动的焦点，也是解决人道主义危机时所采用的概念和工具。然而，考虑到处于持续危机中的国家与其他粮食安全国家有着不同的特点，如治理瘫痪或缺失、冲突或复杂危机的存在、援助类型以及危机的长期性，所以需要我们更多的关注，这样才能确保利用现有的工具、协调机制和概念框架，以更全面、更综合的方式了解和支持社区的恢复工作，创造出更加可持续和更加多样化的生计种类。

■ 粮农组织及其伙伴在持续危机中在粮食和农业领域学到的经验

有很多实例可以让我们看到，粮农组织及其伙伴是如何寻求或继续寻求创新性途径，去解决农业部门面临的关键性挑战，其中有些是短期应急措施，有些已经超越了这一层次。这些应对措施致力于在反复无常和不确定的环境中，寻求更可持续和持久地生产和获得粮食。其中的一些例子包括在布隆迪和刚果民主共和国通过城镇庭院种植来努力增加粮食供给和恢复当地市场；在埃塞俄比亚和津巴布韦通过保护性农业，鼓励对自然资源和土地进行更好的管理，增加粮食供给以及粮食获取；在阿富

汗提供农用物资，加强私营部门的种子生产。本节将简要回顾粮农组织及其伙伴在阿富汗、塔吉克斯坦、约旦河西岸和加沙地带将短期与长期干预措施相结合的过程中学到的经验。最后一个例子则简要介绍2010年1月地震之后，如何将从应对飓风中学到的经验用于指导海地的新型项目建设。

阿富汗：促进可持续生计、粮食安全和营养

粮农组织在阿富汗的工作为我们提供了在持续危机背景下解决短期和长期需求的重要经验。几十年的冲突，加之干旱，导致阿富汗的基础设施严重损毁，失业率上升，贫困蔓延。2005年，44%的阿富汗家庭视自身为粮食安全。⁹³ 农业在阿富汗的经济中发挥着主导作用，估计农业对国内生产总值的贡献率为36%，其中不包括罂粟栽培和其他与农业相关的服务，如食品加工。⁹⁴

有两个具体事例表明，通过更为综合的方式已经使阿富汗的生计出现了变化，或消除了障碍。这些干预活动由粮农组织和世界粮食计划署联合协调的一个活跃的粮食安全分组提供支持，⁹⁵ 同时也得到了联合国国家团队成员组成的一个农业工作组的支持，主要通过解决跨领域问题（包括粮食安全、农业、灌溉、社会事务和健康），实施短期、中期和长期的应对措施。⁹⁶

首先，粮农组织已在阿富汗实施了计划，致力于将紧急救济 / 重建与营养、生物多样性保护、粮食安全和生计目标纳入相关的政府政策和机构中，主要是农业、乡村发展、卫生和教育部门。在执行推进农业部门发展进而推动国民经济发展的战略时，则主要着眼于通过使社会中各个群体都能受益的方式，将作物和畜牧生产多样化。例如，粮农组织和阿富汗农业、灌溉和畜牧业部配合，通过贷款支持私营种子企业，为2008年和2009年种植季节生产出合格和有质量保证的种子，扩大了小麦种子的生产。在两个种植季节结束时，这些种子企业都偿还

了 99% 的贷款，还有利息。利用贷款收益（大约 500 万美元）设立了一个种子业发展基金，由阿富汗国家种子协会管理，基金将在粮农组织的技术指导下，帮助在阿富汗其他地区建立新的私营种子企业。贷款收益还将用于向种子企业提供季节性贷款，作为支持增加认证种子生产的一个手段。⁹⁷

第二，还利用营养计划，作为文化上可以接受的切入点，去解决阿富汗的社会性别问题。所采用的战略是通过与帮助妇女组建自助小组的组织合作，加强妇女的技术技能，以获得信贷，打入市场，发展农业相关的小型企业。

学到的经验：这些干预活动是在政府结构发生显著变化的时间段里实施的。这样一种不断演化的机构背景要求有灵活性，以便在不危及更长期目标的情况下进行有效的实时调整；同时干预活动还要侧重于当地层面或其他的切入点、社区、住户和小企业。在阿富汗解决社会性别问题时，营养问题是文化上可以接受的一个切入点，虽然妇女依然被排斥在公共生活之外。通过协助主管部门和地方机构进行项目规划和筹措粮食安全干预资源，帮助它们填补了现有的空白，扩大了成功干预活动的范围。

约旦河西岸和加沙地带：提高对粮食安全的认识，改进规划工作

2008 年以来，世界粮食计划署和粮农组织一直与巴勒斯坦中央统计局（PCBS）密切合作，在约旦河西岸和加沙地带建立社会、经济和粮食安全监测系统（SEFSec）。在策划该系统时，该地区已有近 10 年基本没有开展过全面的住户层面社会、经济普查或监测活动，中央统计局于 2002 年就停止了对越境限制的影响进行监测。统计局曾试图建立一个较为传统的粮食安全信息系统，但是该系统并没有得到重视；用户发现该系统对粮食获取方面不够重视，而这恰恰是约旦河西岸和加沙地带粮食不安全问题中最关键和最相关的部分。

建立社会、经济和粮食安全监测系统（SEFSec）是为了准确、及时地提供社会、经济和粮食安全信息，以便能够：随着时间的推移跟踪趋势，并为有关援助规划和对象确定提供决策依据；提供政府管理层面和人口分类（比如难民或非难民）的分解信息；使数据更容易获得、更频繁地得到监测；提高中央统计局分析粮食安全状况的能力。近期的系统报告证明，粮食的获取不足和不稳定是导致粮食不

安全的原因，更重要的是，要选择一些有关获取及市场的指标，并随着时间的推移对这些指标进行系统性的监测。在第二年联合调查（2010 年）后，中央统计局将独立开展 2011 年的调查，而且关键数据将每年收集两次或一年一次，成为统计局正常工作的一部分。

社会、经济和粮食安全监测系统已帮助在约旦河西岸和加沙地带设计了新的安全网形式。针对该系统发现的高粮价问题，世界粮食计划署和乐施会于 2009 年末为加沙地带启动了一项城镇粮食援助券计划。这样，世界粮食计划署就能够应用短期资金，发现长期干预的需求，对粮食的获取实施监测，并搜集相关信息。该计划的长期影响在于通过支持市场开发，寻求使小型企业在面对封锁政策和收入贫困的挑战时保持活力的方法，从而加强城镇地区的生计。粮农组织在约旦河西岸的工作也同样具有支持农村生计的类似重点，其目标是保护土地的获得，帮助减轻迫使农民放弃其土地的压力。此外，社会、经济和粮食安全监测系统还对粮食不安全家庭进行了统计剖面分析（包括家庭规模、年龄 / 性别构成、教育、就业和抚养率），这就显著改进了人道主义援助对象的确定；例如，粮农组织已在自身的实地计划中加大了对妇女和青年的重视。

学到的经验：粮农组织与世界粮食计划署之间紧密合作的历史，已经打下了一个基础，使得它们可以以更统一的方式与中央统计局协同合作，对粮食安全进行监测。这种合作已经推动了巴勒斯坦当局各厅局和各部在粮食安全方面的相互沟通。粮食安全分析和监测的能力建设需要时间，就中央统计局而言，能力建设主要由粮农组织和世界粮食计划署在过去 8 年间通过强有力的合作得以推动。以更为全面的方式分析粮食不安全，有助于全面认识收入贫困、封锁政策、生计的破坏甚至毁灭，为加大力度宣传约旦河西岸和加沙地带的粮食不安全信息奠定了基础。

塔吉克斯坦：关注性别问题的机构性土地改革

塔吉克斯坦仍然是前苏联各共和国中最贫困的国家之一，贫困问题主要集中在农村地区。1992 年到 1997 年期间内战的结果是产生了大批国内流离失所者、残疾人员和寡妇。国家社会安全网的瓦解加重了贫困，尤其是农村妇女的贫困。在很多情况下，妇女是家庭的主要收入来源，尽管 73% 的务农人员

是妇女，但只有 2% 的私有农场的所有权归妇女所有。在农业领域，需要对性别相关问题有更高的认识，尤其在开展土地改革的过程中。

从 2006 到 2008 年，粮农组织和联合国妇女发展基金（UNIFEM）实施了一个项目，以改进土地改革管理及其监测体系，特别重视推动性别平等和磋商进程。项目的目标之一是支持妇女保障自己的土地使用权和生计，并为 10 个国有农场即将进行的土地改革开展了宣传活动。在国有农场举行了 60 多场研讨会，参加者达到 3 784 人，其中 55% 是女性。为了增强主要政府机构对性别问题的关注，该项目联合土地权属局、农业部、水利部、Dekhkan 农场协会、农业投资银行和统计局，组建了国家性别问题专家网络。在整个过程中，粮农组织和联合国妇女发展基金一直与前国家土地委员会（现已更名为土地管理、测量和绘图局）保持着密切合作。

学到的经验：由于缺乏开展实现性别平等的可持续行动的能力，加之对性别分析和性别主流化方式的理解不足，致使土地改革效果打了折扣。需要专家以全局的视角设计出干预活动。传统的技术专家在解决技术问题不一定能采用以人为本的方式。采用磋商过程和参与式方式有助于帮助农村地区减少对外部支持的过分重视，并帮助妇女保障自身的土地使用权和生计。

海地：增强气候应对能力，降低农业灾害风险，改善震后粮食安全

2010 年 1 月 12 日海地遭遇的地震使太子港及周边村庄成为废墟，估计约 200 万人流离失所，几十万人受伤或死亡。农村的情况更为严峻，因为据报告有 60 万人不得不返回农村地区，何况地震还扰乱了市场，破坏了生计。因为人口压力、环境退化、低效率土地使用体系、贫困、治理问题和飓风、干旱、泥石流、地震和海啸等经常性自然灾害的高发，近几十年来农业部门已变得越来越脆弱。

粮农组织开发了一个项目，由全球环境基金（GEF）和世界银行供资，首次在这类供资窗口中，明确将紧急救灾（农用物资）与已发现的减轻灾害风险和气候变化适应方面的良好规范结合在一起。粮农组织曾在加勒比地区实施了一个区域项目，该项目发现了适应气候变化的良好规范，确定并繁育了高品质、生长期较短的作物品种种子，作为提高海地应对飓风能力的一部分内容。以往工作中学到

的经验在全球环境基金资助项目的干预活动规划中得到了应用。

干预活动包括推广以往经验证明能有效减少气候相关灾害风险的土壤保护和农林兼作措施；寻找繁育和销售已经为当地农民接受并适应当地气候条件变化的生长期短、耐旱涝的作物种子；推广有助于降低风险和加强风险管理的良好农作规范。

学到的经验：通过一个规划和供资窗口，积极寻求方法，将短期和长期需求联系起来，这样就有可能提供机会，确保生计得以恢复和改造，而且结果是可持续的。从各领域学习良好规范以及经验，有助于发现新的方法，将多种规划切入点综合起来。在将短期和长期需求相结合的过程中需要面临的一个重要挑战，就是要解决好追求操作性强、以救灾为主的人道主义行动方与注重更系统、更长期目标的发展行动方之间的矛盾，尤其是在成本效益、受益人覆盖面以及与可持续性相关的概念方面。

■ 前进的道路

上述所有例子都是通过短期和长期相结合的粮食安全统一战略开展了活动。然而，这些还远远不够全面，距离解决影响生计的机构弱点等短期和长期问题仍然很遥远。多数对持续危机的应对活动都发生在人道主义的背景下，这就往往限制了我们采用协调、全面的方法来消除危机根源的可能性。然而，持续危机中的人道主义粮食安全分组可以提供重要的平台，加强短期人道主义应对活动与旨在解决影响生计的内在结构因素的长期发展援助之间的联系。从全球角度看，类似的安排可以进一步推动这些努力（见插文 11）。各个分组可以制定过渡战略，确保顺利地向发展型结构和过程交接，并将积极参与粮食安全领域活动的主要国内和国际伙伴拢到一起。

从概念角度出发，在持续危机中同时解决短期和长期粮食安全问题并不是什么新的想法。近年我们看到变化的就是将这种想法付诸实践的程度，以及在越来越多的情况下将其主流化的程度。主要捐赠方已明确指出，要将人道主义粮食援助与我们推动可持续、由农业带头的增长的尝试联系起来，作为粮食安全综合方式的一部分。捐赠方已越来越清楚地认识到，这种联系是必要的，这样才能综合性解决饥饿和营养不良问题的根源，同时维持对人道主义粮食援助的必要支持。

插文 11

全球粮食安全分组

“分组方式”是联合国人道主义事务协调办公室委托开展的“2005年人道主义应对活动回顾”的一个重要成分，也是随后为提高效率、加强国际人道主义紧急行动的可预见性和问责制的改革举措的一部分。从一开始，粮农组织和世界粮食计划署就充分参与此过程。世界粮食计划署是后勤、应急通讯分组的全球牵头单位，也是国家层面粮食援助的牵头单位，而粮农组织则是农业分组的全球牵头单位。

很长时间以来，粮农组织和世界粮食计划署之间一直在粮食安全国家层面采取了分组或协调的安排。例如，2009年末，粮农组织和世界粮食计划署已在 11 个国家中联手牵头负责粮食安全

相关的分组，并协同其他伙伴在另外 5 个国家联手牵头。2007 年末，联合国机构间常设委员会完成了对第一期分组评价，建议世界粮食计划署和粮农组织考虑与其他伙伴一道，联手牵头领导一个全球粮食安全分组。第二期分组评价的初步报告建议立即展开这项工作。同样，2008 年召开的“在人道主义应对活动中重新思考粮食安全大会”（见第 48 页插文 13）鼓励粮农组织、世界粮食计划署和重要伙伴着手组建该全球分组。2010 年 2 月以来，世界粮食计划署和粮农组织已启动了结构性过程，争取在年底之前组建起全球粮食安全分组。

在持续危机中，我们面临的挑战就是即便在有效机构或治理缺失的情况下，也要找出能够提供共同切入点的相关经验。例如，只要在具体环境中进行性别分析，或提高对风险、危害和基于社区的风险缓解措施等当地概念的理解，提高对增强恢复能

力和生计多样化相关障碍的理解，就可能会使我们在应对方案上有更多的选择。

所有这些因素都相互关联，应该被视为新的援助总架构中综合化程度更高的方式的重要组成部分，用于解决持续危机中短期和长期粮食不安全问题。



成功事例：以莫桑比克为例

要点

各国完全可以摆脱持续危机。但这要求改善治理、了解危机的结构性根源，并利用合理的政策加以解决。当地社区的参与和加强捐赠方协调也必不可少。

莫桑比克 1975 年独立之后便陷入了 30 年的武装冲突，致使国家在社会和经济上遭受重创。100 万人死亡，500 万人在国内流离失所或在邻国沦为难民。到 1992 年冲突结束时，40% 的一级医疗站和 60% 的小学被迫关闭或遭到摧毁，国内生产总值仅达应有量的一半。⁹⁸

自 1992 年签订和平协议以来，莫桑比克已享受了一段时间的稳定，已成为经济增长和减贫的一个成功典范。根据世界银行数据，⁹⁹ 从 1996 年到 2008 年，莫桑比克年均经济增长率为 8%。自 1992 年以来，农业产量年均增长 5.6%，主要归功于种植面积的扩大，但另一方面也要归功于农业劳动力的增加和生产率的提高。从 1997 到 2003 年，该国贫困人口下降了 15%。各项人类发展指标，如教育、儿童死亡率和安全饮用水的获取等，也有显著提高，尽管从人类发展指数上看，该国仍在 182 个国家中名列第 172 位。最后，莫桑比克的饥饿发生率继续稳定下降（图 17），但要想实现千年发展目标 1 有一定距离。

莫桑比克冲突后的成功恢复要归功于一系列宏观因素，其中包括宏观经济稳定、政策改革、惠及穷人的政府支出以及支持经济和社会发展的大量援助的涌入。近年来，加大权力下放、捐赠方协调一致支持政府牵头的计划以及私营部门投资，也都发挥了重要作用。然而，为冲突后的恢复奠定基础的是冲突后立即成功解除战士武装和安置流离失所者，没有这些工作，经济和社会发展就站不稳脚跟。重视防灾减灾的治理结构也在这个过程中起到了关键作用。

■ 处理重大问题时的全社会动员：获取土地的例子

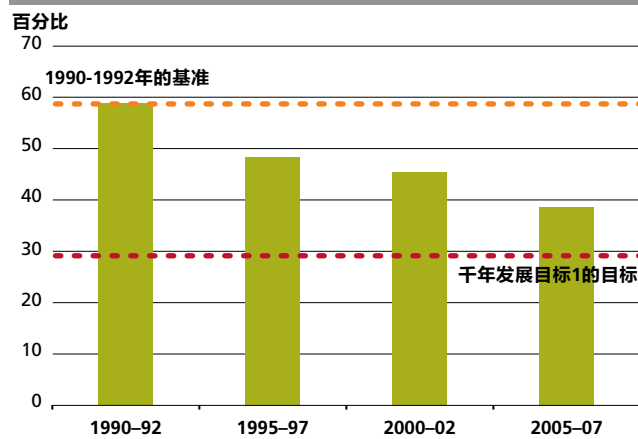
冲突后恢复的另外一个关键是处理土地获取的相关问题。¹⁰⁰ 在土地获取问题上的冲突本来就是内战的一个重要诱因，在战争结束之后这一冲突则再次出现，随时可能引发紧张局势。当成百万流离失所者和退伍战士返回自己丢弃的土地时，通常发现自己的土地已被他人占用。私有投资者也同时涌向农村，将明显“免费的”土地投入生产。其结果是，土地占用者、回乡者和私营投资者通常就谁拥有土地使用权发生冲突。这种争端通常又由于因多年战争而受到削弱和失去功能的国家行政管理而进一步加剧。仍然有效的 1979 年土地立法对这一局面的缓解也没有什么帮助。该土地法是在独立后的社会主义土地制度模式上建立起来的，并没有反映出习惯的土地占有权制度，尽管经历了长期的冲突和官方政策变革，习惯的土地占有权制度仍然在发挥作用，并受到尊重。

在此过程中，处理土地问题所采用的一个关键措施就是在粮农组织的支持下，创建跨部委土地委员会，为制定新的土地政策提供了一个开放、民主的论坛。国家做出了巨大努力，使不同群体得以参与，其中包括民间社团、农民组织、新兴的私有部门、国家学术机构以及在如何获取和使用土地和其他资源问题上有相关利益的所有公共部门。¹⁰¹ 首先，在战后立即启动了广泛的、有各方参与的磋商过程，作为政策回顾的开始，期间还通过从社会和经济角度透彻分析莫桑比克土地占有制度的现实为磋商提供了依据。

最为明显的就是战后习惯权力机构继续保持着其合法性和作用，而且在此关键时期，习惯权力机构仍在有效地管理着绝大多数土地的获取和冲突问题。这最终使得这些习惯体系的作用以及人们

图 17

莫桑比克的饥饿发生率



资料来源：粮农组织

通过习惯体系获得的权利得到了承认，并为将习惯法和正式法的诸多方面纳入到新的土地立法中提供了依据。这项重要政策措施成功处理了大量新出现的紧张局势，并为 1997 年制定的新的土地法奠定了基础，新的土地法还为新兴的私有投资者提供了有保障的土地占有权，政府视私有投资者为这个资产流失且仍然贫困的国家在战后重建的一股重要力量。所有这些都是通过将“社区磋商”作为投资过程中的一个强制性步骤实现的，它有利于采用经谈判达成共识的方式，来解决将土地授予新投资者这一复杂问题。

如此制定出的政策和法律就具有真正的社会合法性和强烈的国家归属感，而这两者均是任何冲突后安置工作中的重要成分。设计立法时，目的是同时服务于当地社区的社会和经济需求和权利，以及更宽泛的国家经济发展目标，而这两者对巩固冲突后的恢复过程也至关重要。

十多年后的今天，土地政策仍然存在，1997 年的法律已实现了维持秩序和维护粮食安全的基本目标，同时还推动了新的投资。这项政策和法律框架发挥了巨大作用，推动着这个农村人口仍占主导的国家，沿着更加平等和可持续发展的道路去实现经济增长和社会发展。

20 世纪 90 年代中期成功应对土地挑战的做法已经使整个社会认识到通过谈判和参与式方式解决复杂政策问题的好处，并由此产生了新的期望，希望政府在以往经验的基础上，继续通过类似的广泛社会和政治参与，解决土地问题以及其他紧迫的社会、经济问题。



为在持续危机中确保粮食安全而努力： 行动建议

处于持续危机中的国家的特点是危机及冲突持续时间长或重复出现，生计普遍遭受破坏，机构的应对能力缺失。因此，处于持续危机中的国家食物不足人口比例是其他发展中国家的三倍（不包括中国和印度）。世界上 9.25 亿食物不足人口估计数中有约五分之一生活在 22 个目前被认为处于持续危机中的国家。由于持续危机的突出特点，合理的应对措施要区别于短期危机或非危机发展背景下的应对措施。因此，处于持续危机中的国家必须被看成是一个特殊群体，需要致力于发展的各方在采取干预行动时给予特殊考虑。

根据《2010 年世界粮食不安全状况》中介绍的分析结果，我们就应对持续危机中的粮食不安全问题提出三套主要建议：

- 加深分析及了解；
- 加大对生计及粮食安全的支持；及
- 改革援助“架构”。

■ 加深分析及了解

虽然持续危机都有共同的特点，但本报告中的案例研究表明，每次危机都有自己独特的一面。每个案例都与众不同，因此应对措施，无论是内部还是外部，也应该根据具体情况具有针对性。但在确定合理的应对措施时，人们经常会被不够准确的数据束缚了手脚，或者根本没有数据可供参考。除了为数不多受到广泛关注的危机以外，危机的相关数据往往不是缺失，就是质量不高，使我们很难了解持续危机的动态变化。

目前人们对持续危机的了解依然流于表象，不够全面。显然，人道主义应急行动要求对需求进行快速的评估，但持续危机则要求进行更广泛、更深入的分析。必须对生计、性别动态、社会背景和国家、地方机构进行深入了解，这样才能既解决家庭层面存在的对生计的关键性限制因素，又抓住危机的根源。对持续危机中生计转变的具体细节也需要有更深入的分析，其中有些转变可能是外部因素推动的（如汇款及负责土地及自然资源财产权管理的地方机构的变动），有些转变则应该尽量予以缓解（如对自然资源的过度开发）。

要想减少援助分配不公平的风险及因此带来的“危机被遗忘”现象，就必须有能力对不同背景下的危机严重性进行相互比较。这方面已经取得了可观的进展，但进展还需进一步扩大，特别是就处于持续危机中的各国而言。一种新的办法就是粮食安全阶段综合分类法（IPC）（见插文 12）。该综合分类法的一个突出特点就是它是不同机构之间合作的结果，它并不取代现有分析工具或其他粮食安全分析方法，而是通过透明、合作的方式对它们进行补充。

另外，在需求评估结果、根源分析结果和拟议援助之间的相互挂钩方面也取得了一些进展，但在这方面多数工作仍处于试点，而持续危机中的应对措施多数情况下仍凭借“老经验”直接进行干预。这些援助形式往往是错误的，成效甚微。¹⁰²

同样，在对持续危机的外部干预及当地应对措施之影响的评估方面取得了进展，但很多捐赠方及机构仍不愿在影响评估和应对分析上提供所需的投资。影响评估、监测和评价系统以及学习和问责机制都需要进一步加强，只有这样我们才能更好地应对持续危机中的粮食安全问题。

插图 12

加强粮食安全分析及决策工作：粮食安全阶段综合分类法（IPC）

粮食安全阶段综合分类法（IPC）是一项工具，旨在提高粮食安全分析工作的精确度、透明度、相关度及可比性。这项工具最初由粮农组织粮食安全分析小组于 2004 年开发，用于索马里，但后来通过和世界粮食计划署和其他伙伴的合作，被应用到一些其他粮食安全背景下。

该分类法包括 5 项内容：

- 严重性分类及早期预警，确保数据可以跨地区跨时段进行比较
- 循证分析，将关键证据记录归档，用于对粮食安全形势进行分类
- 与应对措施挂钩，为不同级别的粮食不安全状况采用不同应对措施提供一般性指导意见
- 核心沟通，以一种便于获取、统一的格式为决策者提供汇总重要的结论
- 技术共识，确保政府、非政府组织、联合国及学术机构等关键利益相关方都能同意分析的技术性结论。

通过这些内容，繁杂的粮食安全分析结果对于国家、区域及全球各级别的决策者来说，就变得更易查阅，更有用。它能为资源优先排序、计划设计和宣传倡导等方面的决策提供依据，缓解

突发性和长期性的粮食不安全状况。利用这一综合分类法有助于加强现有机构，提供信息共享平台，并推动各类国内和国际利益相关方携手合作，就粮食安全分析工作达成共识。

例如，在索马里，该综合分类法自 2004 年启用以来，已帮助人道主义应对措施针对那些需要帮助的人们，同时还保证持续危机没有被国际社会“遗忘”。在肯尼亚，侧重点是发展援助，该综合分类法自 2005 年以来已为各主管部委提供了一个共用平台，帮助它们分享信息，在总统办公室的协调下进行了全国及地区层面的联合分析工作。目前，该分类法正在 20 多个非洲、亚洲及拉丁美洲国家进行不同阶段的实施（有些处于初始提高认识阶段，有些已进入正式采用阶段）。

粮食安全阶段综合分类法（IPC）全球支持计划为该分类法提供需求驱动的技术支持及规范制订工作。该计划由一个机构间指导委员会负责管理，委员会成员来自国际救援组织 CARE、粮农组织、饥荒预警系统网络（FEWS NET）、欧盟联合研究中心、英国乐施会、英国和美国救助儿童会及世界粮食计划署。2010 年，也将鼓励各区域性政府组织及其他联合国机构和非政府组织加入。

■ 加大对生计及粮食安全的支持

以拯救生命为目的的应对措施是必不可少的，但对于处于持续危机中的各国来说，在保持突发性危机的应对能力及应对灵活性的同时，还有必要加大对生计、社会保障及风险降低工作的支持。

对生计进行评估时，必须考虑到地方机构的重要动态（包括权力及冲突的动态变化），以便更好地了解危机的根源，寻求完好的援助形式和可信赖、可持续的合作伙伴，满足长期需求。塞拉利昂及苏丹的例子表明，外部援助可以起到积极的作用，也可以起到消极的作用，这取决于是否对生计的动态变化有充分的了解，而且外部援助必须接受并支持实地在生计方面的创新做法，而同时要防止人口在极端压力下采取不良的应变方式。

从长远出发改善生计的一个关键手段就是为那些在当地生计安全中起重要作用的非正式机构提供支持。因此，在采取直接保护生命及生计的应对措施的同时，还要采取一些援助方式，来支持那些从事可持续农业、自然资源管理等长期需求方面工作的地方机构（如莫桑比克例子里提到的土地占有权习惯体制）以及提供基本社会服务的机构（如农村基础设施、教育、卫生及营养）。这也会对国家的建设过程做出积极贡献，特别是在国家能力非常有限的极端情况下。

■ 改革援助“架构”

本书前面几个章节里介绍的经验表明，持续危机国家的现实与国际援助活动应对持续危机的架构

建议 1

支持进一步分析和更深刻了解持续危机中人民的生计情况及应对机制，以加强他们的恢复能力，提高援助计划的有效性

- 捐赠方及机构必须对持续危机情况下的分析、影响评估及经验教训方面提供更多投资，其中包括资金及人力资源。
- 应加强和扩大信息系统。对人道主义需求的评估是至关重要的，但也必须扩大分析内容，使其包括生计及地方和国家机构，既能为生计提供支持，也可能本身就是造成持续危机的根源。
- 应对分析工作必须得到加强，要同时加强援助方案的制定能力和对这些方案进行更有依据的分析的能力。
- 必须继续提高对不同情况下不同需求的比较分析能力，以改善援助的分配，防止出现“危机被遗忘”现象。
- 世界粮食安全委员会（CFS）应定期监测及讨论处于持续危机中各国的总体形势。

建议 2

在处于持续危机中的国家里，支持对生计的保护、促进及重建，支持为生计提供支撑及动力的机构

- 政府、捐赠方及机构都应通过改善粮食援助、社会保障以及对农业及非农生计活动的投资，将短期需求和长期需求的应对活动更好地联系起来。
- 通过一系列提高人民的恢复能力、克服易受害性的工具（如安全网、营养支持、粮食生产能力及购买能力的提高），加强生计的供给、保护及长期促进。
- 对生计的支持必须依靠现有能力，并在具体情况下合理进行生计适应，同时防范和 / 或减少不良的适应策略。
- 应集中努力帮助重建和 / 或促进为生计提供支持的地方机构。

之间存在着一定偏差。其实人们早已看到了这种偏差，2008 年，一些联合国机构、非政府组织和红十字运动就已经在一次国际论坛上谈到了其中的很多问题（见插文 13）。

2008 年大会提出的任务在今天显得格外紧迫，特别是对于持续危机来说。改善援助架构的一个内容就是更好地将“救济”（或人道主义应对措施）的传统做法与“发展”结合起来。捐赠方目前采用的对人道主义活动和发展活动的分类方法与目前持续危机中各种各样的干预活动或当地应对活动并不匹配，或者说不能提供充分理由。外部的援助方式无法从其名称上得到充分说明，也不能从时间期限上得到充分反映。捐赠方应该根据评估中找出的需求及规划机遇分配资金，并充分说明理由，为应对持续危机下的情况提供必不可少的资源。

我们已经在其中的一些领域取得了进展。世界粮食计划署和粮农组织正牵头设立一个全球粮食安全分组，确保在人道主义背景下处理粮食不安全状况时能采取更加连贯、可预见及全面的应对方式（参见第 40-43 页）。该分组将提供一个国际论坛，为制定国家层面应急战略及实施计划提供依据和支持，使应急战略及实施计划能和针对粮食可供量、粮食生产、粮食获取及粮食利用等各方面的应急措施综合在一起。该分组还将加强综合方式的连贯性，在人道主义背景下将拯救生命与保护生计结合起来。但该全球粮食安全分组在持续危机中应该起什么作用仍有待确定。

在加强评价和学习机制以及分析方式方面也取得了不断改善，如制订了粮食安全阶段综合分类法（IPC）。但很多建议仍有待完全实施。面临的一大

建议 3

重新审议持续危机外部援助的架构，以适应实地的需求、挑战及体制局限。这包括就持续危机组织一个高级别论坛，随后为处于持续危机中的各国制定一份新的“行动议程”。

- 世界粮食安全委员会应支持最晚不超过 2012 年召开一个持续危机高级别论坛，来讨论有关持续危机的相关知识现状，并指出未来方向。
- 应制定新的“持续危机行动议程”，确定新原则及新参数，有成效、高效率地满足这些国家的具体需求。建议由世界粮食安全委员会负责启动及监测该进程。
- 援助方式应该超越传统的“救济”和“发展”类别，采用更为多样化的方式，包括社会保障机制、粮食安全预警系统、灾害防备、环境保护与恢复以及增强生计恢复能力。
- 捐赠方规划工作应侧重可预见性，以便做好预防，及早采取行动，并制定长期解决方案。
- 应进一步对援助跟踪系统进行微调，超越传统的将人道主义援助与发展援助区分开来的做法，代之以一种更透明的投资跟踪方法，为粮食安全提供支持。
- 必须努力支持所有各方，包括捐赠方、受援国、私有方、国内和国际非政府组织和受危机影响的社区，共同打造持续危机中的援助管理原则。

插文 13

“在人道主义应对活动中重新思考粮食安全”全球大会的成果

2008 年 4 月，一些联合国机构、非政府组织及红十字 / 红新月运动在一起召开会议，讨论人道主义应对活动中的粮食安全问题。这次为期三天的论坛由国际救援组织 CARE 和乐施会共同在罗马粮农组织总部召开。虽然会议讨论的对象并不局限于处于持续危机中的各国，但它提出了两大需要变革的关键领域，即援助体系应如何处理粮食安全问题，援助体系如何才能大幅度地提高自身抗击饥饿的有效性：

- 有必要消除救济工作与发展工作之间的界限：
 - 将推动长期社会保障作为一项关键措施
 - 将灾害风险的降低纳入社会保障框架
 - 加大对可持续农业的重视
 - 加大对防灾及早期应对方面的资金支持。
- 必须采取综合统一的方式了解和应对饥饿及易受害性问题：
 - 制定统一的粮食安全分析和规划框架
 - 采用更合理、针对需求的应对措施及计划干预。

该论坛建议要通过对国际粮食安全援助架构进行根本性改革为这两个关键性领域中采取的行动提供支持。所需的改革包括：

- 加强监测及评价、学习和问责机制
- 提高分析能力，为政策、计划和应对活动提供依据
- 通过对援助机构的计划组合、供资机制、人员构成及结构进行审核，确保援助机构符合援助要求，并根据找出的问题及共同框架中规定的职责进行必要的调整
- 建立粮食安全协调机制，使侧重救济、过渡及发展工作的各援助机构以及从事粮食及营养安全各方面工作的机构能够携手合作。

资料来源：根据论坛题为“对国际援助体系针对粮食安全问题的做法进行的重新思考”的最终公报归纳。国际粮食安全论坛成果，2008 年 4 月 16-18 日，罗马。CARE/乐施会/粮农组织/世界粮食计划署。

挑战就是要在缺少一个有能力、有意愿的政府的前提下领导和协调好干预行动。缓解粮食不安全综合方式的一个内容就是支持技术部委执政能力的开发，使之胜任领导和协调工作，但这在国内冲突的情况下却很难做到。

目前，往往存在同样的机构在同样的情况下同时负责满足人道主义需求、生计保护和促进、机构建设等方面的应对行动，有时甚至涉及安全问题。因此，

实地活动的管理原则正变得越来越模糊。人道主义机构公开谴责对人道主义原则的破坏，而对这些原则的破坏导致在一些危机中难以为真正需要帮助的人口提供援助，导致援助人员的安全越来越得不到保障（见第 32-35 页）。持续危机中外部援助的目标必须非常明确，有关援助的分配、分布及影响评估的原则也必须非常明确，只有这样才能成功地应对粮食不安全状况，并从广义上成功地实现人道主义及发展目标。

表 1
发展中国家³ 食物不足发生率及实现世界粮食首脑会议目标 (WFS)¹ 及千年发展目标² 的进展

世界 区域/分区/国家 [食物不足类别]	总人口		食物不足人数			实现世界粮 食首脑会议 人数目标所 取得的进展 目标 = 0.5*	首脑会议 趋势	食物不足人数 占总人口比例				实现千年发展目 标发生率目标所 取得的进展 目标 = 0.5**	千年发展 目标趋势
	2005-07 (百万)	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07			1990-92 至 2005-07	1990-92	1995-97	2000-02		
世界	6 559.3	843.4	787.5	833.0	847.5	1.0	▲	16	14	14	13	0.8	▼
发达国家	1 275.6	16.7	19.4	17.0	12.3	0.7	▼	-	-	-	-	na	na
发展中国家	5 283.7	826.6	768.1	816.0	835.2	1.0	▲	20	17	17	16	0.8	▼
亚太***	3 558.7	587.9	498.1	531.8	554.5	0.9	▼	20	16	16	16	0.8	▼
东亚	1 402.1	215.6	149.8	142.2	139.5	0.6	▼	18	12	10	10	0.6	▼
中国 [3]	1 328.1	210.1	141.8	133.1	130.4	0.6	▼	18	12	10	10	0.5	▼
朝鲜民主主义人民共和国 [4]	23.6	4.2	6.7	7.8	7.8	1.9	▲	21	30	34	33	1.6	▲
蒙古 [4]	2.6	0.6	0.8	0.6	0.7	1.1	▲	28	33	27	26	0.9	▼
韩国 [1]	47.8	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
东南亚	555.5	105.4	85.7	88.9	76.1	0.7	▼	24	18	17	14	0.6	▼
柬埔寨 [4]	14.1	3.8	4.7	3.7	3.0	0.8	▼	38	40	29	22	0.6	▼
印度尼西亚 [3]	221.9	28.9	22.0	30.4	29.9	1.0	▲	16	11	15	13	0.8	▼
老挝人民民主共和国 [4]	6.0	1.3	1.4	1.4	1.4	1.0	▲	31	29	26	23	0.7	▼
马来西亚 [1]	26.1	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
缅甸 [3]	48.7	19.6	15.4	13.5	7.8	0.4	▼	47	35	29	16	0.3	▼
菲律宾 [3]	87.1	15.2	14.1	14.5	13.2	0.9	▼	24	20	18	15	0.6	▼
泰国 [3]	66.5	15.0	11.2	11.5	10.8	0.7	▼	26	18	18	16	0.6	▼
越南 [3]	85.1	21.0	16.7	13.3	9.6	0.5	▼	31	22	17	11	0.4	▼
南亚	1 520.1	255.4	252.8	287.5	331.1	1.3	▲	22	20	21	22	1.0	◀▶
孟加拉国 [4]	155.4	44.4	54.2	42.3	41.7	0.9	▼	38	41	29	27	0.7	▼
印度 [4]	1 147.7	172.4	162.7	200.6	237.7	1.4	▲	20	17	19	21	1.1	▲
尼泊尔 [3]	27.8	4.2	4.4	4.6	4.5	1.1	▲	21	20	18	16	0.8	▼
巴基斯坦 [4]	169.5	29.6	26.9	36.1	43.4	1.5	▲	25	20	24	26	1.0	▲
斯里兰卡 [3]	19.7	4.8	4.5	3.9	3.8	0.8	▼	28	25	20	19	0.7	▼
中亚	58.7	4.2	4.9	10.1	6.0	1.4	▲	8	9	18	10	1.2	▲
哈萨克斯坦 [1]	15.3	ns	ns	1.2	ns	na	na	-	-	8	-	na	na
吉尔吉斯斯坦 [3]	5.3	0.8	0.6	0.9	0.6	0.7	▼	17	13	17	10	0.6	▼
塔吉克斯坦 [4]	6.6	1.8	2.4	2.9	2.0	1.1	▲	34	42	46	30	0.9	▼
土库曼斯坦 [2]	4.9	0.3	0.4	0.4	0.3	0.9	◀▶	9	9	9	6	0.7	▼
乌兹别克斯坦 [3]	26.6	1.1	1.2	4.7	3.0	2.7	▲	5	5	19	11	2.1	▲
西亚	16.0	6.7	4.3	2.3	1.1	0.2	▼	41	27	15	7	0.2	▼
亚美尼亚 [4]	3.1	1.6	1.1	0.9	0.7	0.4	▼	45	36	28	22	0.5	▼
阿塞拜疆 [1]	8.5	2.0	2.2	0.9	ns	na	na	27	27	11	-	na	na
格鲁吉亚 [1]	4.4	3.1	1.0	0.5	ns	na	na	58	19	12	-	na	na
拉丁美洲及加勒比	556.1	54.3	53.3	50.7	47.1	0.9	▼	12	11	10	8	0.7	▼
北美及中美	145.8	9.4	10.4	9.5	9.7	1.0	▲	8	8	7	7	0.8	▼
哥斯达黎加 [1]	4.4	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
萨尔瓦多 [2]	6.1	0.7	0.7	0.4	0.6	0.8	▼	13	12	7	9	0.7	▼
危地马拉 [4]	13.0	1.4	2.1	2.5	2.7	2.0	▲	15	20	22	21	1.4	▲
洪都拉斯 [3]	7.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	▼	19	16	14	12	0.6	▼
墨西哥 [1]	106.4	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
尼加拉瓜 [3]	5.5	2.1	1.8	1.3	1.1	0.5	▼	50	38	25	19	0.4	▼

表 1

发展中国家³ 食物不足发生率及实现世界粮食首脑会议目标 (WFS)¹ 及千年发展目标² 的进展

世界 区域/分区域/国家 [食物不足类别]	总人口		食物不足人数			实现世界粮 食首脑会议 人数目标所 取得的进展	首脑会议 趋势	食物不足人数 占总人口比例					实现千年发展目 标发生率目标所 取得的进展	千年发展 目标趋势
	2005-07 (百万)	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	目标 = 0.5*	1990-92 至 2005-07	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	目标 = 0.5**	1990-92 至 2005-07	
巴拿马 [3]	3.3	0.5	0.6	0.6	0.5	1.1	◀▶	18	20	19	15	0.8	▼	
加勒比	34.4	7.6	8.8	7.3	8.1	1.1	▲	26	28	22	24	0.9	▼	
古巴 [1]	11.2	0.6	1.5	ns	ns	na	na	6	14	-	-	na	na	
多米尼加共和国 [4]	9.7	2.1	2.1	2.2	2.3	1.1	▲	28	26	25	24	0.9	▼	
海地 [5]	9.6	4.6	4.8	4.7	5.5	1.2	▲	63	60	53	57	0.9	▼	
牙买加 [2]	2.7	0.3	0.2	0.1	0.1	0.5	▼	11	6	5	5	0.4	▼	
特立尼加和多巴哥 [3]	1.3	0.1	0.2	0.1	0.1	1.1	◀▶	11	14	11	11	1.0	◀▶	
南美	375.9	37.3	34.1	33.8	29.2	0.8	▼	12	10	10	8	0.6	▼	
阿根廷 [1]	39.1	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na	
玻利维亚 [4]	9.4	2.0	1.9	1.9	2.5	1.3	▲	29	24	22	27	0.9	▼	
巴西 [2]	188.1	17.1	16.6	16.3	12.1	0.7	▼	11	10	9	6	0.6	▼	
智利 [1]	16.5	0.9	ns	ns	ns	na	na	7	-	-	-	na	na	
哥伦比亚 [3]	43.7	5.2	4.0	3.9	4.3	0.8	▼	15	11	10	10	0.6	▼	
厄瓜多尔 [3]	13.2	2.4	1.8	2.1	2.0	0.8	▼	23	16	17	15	0.7	▼	
圭亚那 [2]	0.8	0.2	0.1	0.1	0.1	0.4	▼	20	11	7	7	0.4	▼	
巴拉圭 [3]	6.0	0.7	0.5	0.5	0.7	0.9	◀▶	16	10	10	11	0.7	▼	
秘鲁 [3]	28.2	6.1	5.0	4.7	4.3	0.7	▼	27	21	18	15	0.6	▼	
苏里南 [3]	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	1.2	◀▶	14	13	15	14	1.0	◀▶	
乌拉圭 [1]	3.3	0.2	ns	ns	ns	na	na	5	-	-	-	na	na	
委内瑞拉 [2]	27.2	2.1	3.1	3.3	2.1	1.1	▲	10	14	13	8	0.8	▼	
近东和北非***	439.3	19.6	29.5	31.8	32.4	1.6	▲	6	8	8	7	1.2	▲	
近东	280.4	14.6	24.1	26.2	26.3	1.8	▲	7	11	10	9	1.3	▲	
伊朗 (伊斯兰共和国) [1]	71.6	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na	
约旦 [1]	5.8	ns	0.2	0.2	ns	na	na	-	5	5	-	na	na	
科威特 [2]	2.8	0.4	0.1	0.1	0.1	0.3	▼	20	5	6	5	0.2	▼	
黎巴嫩 [1]	4.1	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na	
沙特阿拉伯 [1]	24.1	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na	
叙利亚 [1]	19.8	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na	
土耳其 [1]	72.1	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na	
阿拉伯联合酋长国 [1]	4.2	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na	
也门 [4]	21.6	3.8	5.0	5.7	6.7	1.7	▲	30	31	31	31	1.0	▲	
北非	158.8	5.0	5.4	5.6	6.1	1.2	▲	-	-	-	-	na	na	
阿尔及利亚 [1]	33.4	ns	1.5	1.4	ns	na	na	-	5	5	-	na	na	
埃及 [1]	78.6	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na	
利比亚 [1]	6.0	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na	
摩洛哥 [1]	30.9	1.5	1.6	1.6	ns	na	na	6	6	6	-	na	na	
突尼斯 [1]	10.0	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na	
撒哈拉以南非洲***	729.6	164.9	187.2	201.7	201.2	1.2	▲	34	33	31	28	0.8	▼	
中非	98.4	20.4	37.2	47.0	51.8	2.5	▲	32	49	55	53	1.6	▲	
喀麦隆 [4]	18.2	4.2	5.0	4.3	3.9	0.9	▼	33	34	26	21	0.6	▼	
中非共和国 [5]	4.2	1.3	1.6	1.6	1.7	1.3	▲	44	47	43	40	0.9	▼	

表 1

发展中国家³ 食物不足发生率及实现世界粮食首脑会议目标 (WFS)¹ 及千年发展目标² 的进展

世界 区域/分区域/国家 [食物不足类别]	总人口		食物不足人数			实现世界粮 食首脑会议 人数目标所 取得的进展	首脑会议 趋势	食物不足人数 占总人口比例				实现千年发展目 标发生率目标所 取得的进展	千年发展 目标趋势
	2005-07 (百万)	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	目标 = 0.5*	1990-92 至 2005-07	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	目标 = 0.5**	1990-92 至 2005-07
乍得 [5]	10.3	3.8	3.9	3.7	3.8	1.0	◀▶	60	53	43	37	0.6	▼
刚果 [3]	3.5	1.0	1.2	0.6	0.5	0.5	▼	42	41	20	15	0.4	▼
刚果民主共和国 [5]	60.8	10.0	25.5	36.7	41.9	4.2	▲	26	55	70	69	2.7	▲
加蓬 [1]	1.4	0.1	ns	ns	ns	na	na	6	-	-	-	na	na
东非	252.8	76.2	84.7	85.6	86.9	1.1	▲	45	44	39	34	0.8	▼
布隆迪 [5]	7.6	2.5	3.5	3.9	4.7	1.9	▲	44	56	59	62	1.4	▲
厄立特里亚**** [5]	4.6	2.1	2.1	2.7	3.0	1.4	▲	67	64	70	64	1.0	▼
埃塞俄比亚**** [5]	76.6	34.6	36.3	32.4	31.6	0.9	▼	69	62	48	41	0.6	▼
肯尼亚 [4]	36.8	8.0	8.6	10.3	11.2	1.4	▲	33	31	32	31	0.9	▼
卢旺达 [4]	9.2	3.0	3.0	3.1	3.1	1.0	▲	44	53	38	34	0.8	▼
苏丹 [4]	39.6	10.8	9.3	9.9	8.8	0.8	▼	39	29	28	22	0.6	▼
乌干达 [4]	29.7	3.5	4.9	4.8	6.1	1.7	▲	19	23	19	21	1.1	▲
坦桑尼亚 [4]	40.1	7.4	12.4	13.6	13.7	1.8	▲	28	40	39	34	1.2	▲
南部非洲	103.4	30.6	33.3	35.3	33.9	1.1	▲	43	41	38	33	0.8	▼
安哥拉 [5]	17.1	7.4	7.8	7.6	7.1	1.0	▼	67	61	52	41	0.6	▼
博茨瓦纳 [4]	1.9	0.3	0.4	0.5	0.5	1.8	▲	19	23	27	25	1.3	▲
莱索托 [3]	2.0	0.2	0.3	0.3	0.3	1.1	▲	15	16	14	14	0.9	▼
马达加斯加 [4]	18.1	2.4	3.5	4.4	4.5	1.9	▲	21	26	28	25	1.2	▲
马拉维 [4]	14.0	4.2	3.8	3.6	3.9	0.9	▼	43	36	30	28	0.7	▼
毛里求斯 [2]	1.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.8	◀▶	7	7	5	5	0.7	▼
莫桑比克 [5]	21.4	8.3	7.8	8.6	8.1	1.0	▼	59	48	46	38	0.6	▼
纳米比亚 [3]	2.0	0.5	0.5	0.4	0.4	0.8	▼	32	30	21	19	0.6	▼
斯威士兰 [3]	1.1	0.1	0.2	0.2	0.2	2.0	▲	12	21	18	18	1.5	▲
赞比亚 [5]	12.0	2.9	3.6	4.7	5.2	1.8	▲	35	38	43	43	1.2	▲
津巴布韦 [4]	12.5	4.3	5.3	5.1	3.7	0.9	▼	40	44	41	30	0.7	▼
西非	275.0	37.6	32.0	33.7	28.5	0.8	▼	20	15	14	10	0.5	▼
贝宁 [3]	8.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	◀▶	20	18	15	12	0.6	▼
布基纳法索 [2]	14.2	1.2	1.2	1.4	1.2	1.0	◀▶	14	12	12	9	0.6	▼
科特迪瓦 [3]	19.7	1.9	2.6	2.9	2.8	1.4	▲	15	17	17	14	1.0	▼
冈比亚 [3]	1.6	0.1	0.3	0.3	0.3	2.3	▲	14	23	21	19	1.3	▲
加纳 [2]	22.4	4.2	2.2	1.8	1.2	0.3	▼	27	12	9	5	0.2	▼
几内亚 [3]	9.4	1.3	1.5	1.7	1.6	1.2	▲	20	19	20	17	0.8	▼
利比里亚 [4]	3.5	0.6	0.7	1.1	1.2	1.9	▲	30	32	36	33	1.1	▲
马里 [3]	12.1	2.4	2.5	1.9	1.5	0.6	▼	27	25	18	12	0.4	▼
毛里塔尼亚 [2]	3.1	0.2	0.2	0.2	0.2	1.0	◀▶	12	9	8	7	0.6	▼
尼日尔 [4]	13.6	3.0	3.5	3.1	2.7	0.9	▼	37	37	27	20	0.5	▼
尼日利亚 [2]	144.3	16.3	10.9	11.9	9.2	0.6	▼	16	10	9	6	0.4	▼
塞内加尔 [3]	11.6	1.7	2.3	2.6	2.0	1.2	▲	22	26	26	17	0.8	▼
塞拉利昂 [5]	5.3	1.8	1.6	1.9	1.8	1.0	◀▶	45	39	43	35	0.8	▼
多哥 [4]	6.1	1.7	1.7	1.9	1.8	1.1	▲	43	36	36	30	0.7	▼
非洲****	888.4	169.8	192.6	207.3	207.2	1.2	▲	28	28	26	23	0.8	▼

注：请参见封底内折页。

表 2
处于持续危机中国家的部分发展指标及粮食安全指标

国家	人类发展指数 ¹	人道主义援助在官方发展援助总量中所占比例 ²	平均人道主义援助量 ³	平均发展援助量 ⁴	人均人道主义援助量 ⁵	人均发展援助量 ⁶	用于农业的发展援助在官方发展援助总量中所占比例 ⁷	农业对国内生产总值的贡献率 ⁸	农村人口比例 ⁹	援助在资本形成总值中所占比例 ¹⁰	人均膳食能量供应 ¹¹
	2007 价值	2000-2008 (%)	2000-2008 (百万美元, 2007年价格)	2000-2008 (百万美元, 2007年价格)	2000-2008 (美元, 2007年价格)	2000-2008 (美元, 2007年价格)	2005-2008 (%)	2008 (%)	2008 (%)	2007 (%)	2005-2007 (卡路里/人/日)
阿富汗	0.352	20	463	1 905	19.01	78.27	7.33	31.6	75.96	na	na
安哥拉	0.564	30	124	282	7.66	17.47	3.75	6.6	43.30	2.80	1 950
布隆迪	0.394	32	110	229	15.22	31.84	4.36	34.8 ^c	89.60	272.60 ^b	1 680
中非共和国	0.369	13	16	107	3.84	25.93	3.61	52.9	61.42	116.10	1 960
乍得	0.392	23	76	250	7.79	25.55	1.27	13.6	73.32	26.00	2 040
刚果	0.601	22	17	60	4.97	13.31	0.97	4.1	38.66	6.10	2 510
科特迪瓦	0.484	15	43	234	2.26	12.38	7.48	25.0	51.22	9.70	2 510
朝鲜民主主义人民共和国	na	47	76	87	3.23	3.71	2.08	na	37.32	na	2 150
刚果民主共和国	0.389	27	284	760	5.16	18.00	1.79	40.2	66.04	67.30	1 590
厄立特里亚	0.472	30	84	194	19.34	44.74	4.24	24.3 ^a	79.28	106.70	1 590
埃塞俄比亚	0.414	21	417	1 554	5.72	21.31	6.12	44.5	83.00	50.10	1 950
几内亚	0.435	16	38	203	4.23	22.36	4.14	24.8	65.56	39.00	2 530
海地	0.532	11	46	385	5.06	42.08	4.44	28.0 ^d	53.16	40.60	1 850
伊拉克	na	14	465	2 786	16.98	101.76	1.01	8.6 ^d	33.40	na	na
肯尼亚	0.541	14	114	729	3.29	20.96	6.88	27.0	78.40	26.1	2 060
利比里亚	0.442	33	89	182	27.09	55.75	0.83	61.3	39.86	473.60	2 160
塞拉利昂	0.365	19	73	318	14.88	64.77	3.00	50.2	62.24	239.50	2 130
索马里	na	64	203	114	25.41	14.34	0.87	65.0 ^e	63.48	na	na
苏丹	0.531	62	764	461	20.10	12.12	0.66	25.8	56.56	18.80	2 270
塔吉克斯坦	0.688	13	29	199	4.46	30.69	8.61	18.0	73.54	27.10	2 130
乌干达	0.514	10	136	1 225	4.89	43.93	3.63	22.7	87.02	65.70	2 250
津巴布韦	na	31	103	233	8.27	18.66	2.66	19.1 ^c	62.66	64.89 ^c	2 210

注：请参见封底内折页。

- 1 国际货币基金组织。2010。《世界经济展望：重新平衡增长》。世界经济和金融调查。华盛顿特区。
- 2 D. Ratha、S. Mohapatra 和 A. Silwal。“2010-2011 年汇款流量展望”。移民与发展简报第 12 号，华盛顿特区，世界银行。
- 3 粮农组织。2010。《作物前景及粮食形势》。第二期（5 月）。罗马。
- 4 在所有地区中，拉丁美洲和加勒比地区实现的降幅最小，仅为 1.1%。食物不足人口数量降幅过小这一情况归咎于：该地区 2008 年至 2010 年期间经济增长的放缓，该地区作为净食品出口地区在全球粮食危机造成之粮食商品价格下降面临的脆弱性，以及该地区汇款汇入额因美国衰退而减少之后未能迅速恢复。
- 5 A. Harmer 和 J. Macrae（编）。2004。《超越连续：持续危机中的援助政策》。人道主义政策小组报告第 18 号，第 1 页。伦敦，海外发展研究所。
- 6 P. Pingali、L. Alinovi 和 J. Sutton。2005。“复杂紧急情况中的粮食安全：提高粮食体系的恢复力”。《灾难》，第 29 期（S1）：第 5-24 页。
- 7 D. Maxwell。2010。“进退两难，被人遗忘：持续危机中解决小农转型和粮食不安全问题时面临的局限”。提交给《国家科学院论文集》（1 月）（未出版）。
- 8 10% 的阈值是全球官方发展援助（1995-2008）中人道主义援助的平均比例（不包括债务减免）。
- 9 危机国家研究中心将“失败国家”定义为无法行使其基本安全和发展职能并无法有效控制其疆域和边境的国家（<http://www.crisisstates.com/>）。
- 10 分析的因素包括人类发展指数（HDI）中衡量贫困的因素以及全球治理指标（由世界银行学院编纂）中衡量治理的因素。
- 11 Chambers 和 Conway（1991）提供了本报告所采用的生计定义：“生计包括一种生存方式所需要的能力、资产（同时包括物质资源与社会资源）和活动。可持续的生计可以应对压力和冲击，并获得恢复。”见 R. Chambers 和 R. Conway。1991。“可持续农村生计：21 世纪的实用概念”。IDS 讨论论文第 296 号。英国布莱顿，发展研究所。
- 12 对迁移的限制使得人们难以进行季节性放牧，往往导致家畜疾病的爆发。M. Buchanan-Smith 和 S. Jaspars 实地考察中的报告。2006。《冲突、难民营和胁迫：达尔富尔的持续生计危机》。最终报告。提交给世界粮食计划署的报告，苏丹。
- 13 努巴粮食安全工作组（NFSWG）。2001。“南科尔多凡省努巴山区的粮食安全评估和干预策略”。内部文件。内罗毕。
- 14 S. Pantuliano。2008。“应对持续危机：苏丹的 NMPACT 原则性模式”。出自 L. Alinovi、G. Hemrich 和 L. Russo，编，《超越救济：持续危机中的粮食安全》，第 25-63 页。英国拉格比，实际行动（Practical Action）出版社。
- 15 T. Raeymaekers。2008。“班尼鲁伯罗的冲突和粮食安全：回到未来？”出自 Alinovi、Hemrich 和 Russo（2008），第 169-195 页。见注释 14。
- 16 P. Little。2008。“持续危机中的生计、资产和粮食安全：以索马里南部朱巴地区为例”。出自 Alinovi、Hemrich 和 Russo（2008），第 107-126 页，见注释 14。
- 17 见 M. Buchanan-Smith 和 A.A. Fadul。2008。《适应和破坏：冲突对达尔富尔贸易和市场的冲击》，美国梅德福，范因斯坦国际中心，塔夫斯大学。
- 18 Little（2008），见注释 16。
- 19 Raeymaekers（2008），见注释 15。
- 20 联合国环境规划署。2008。《赤贫、扭曲和毁林：冲突对达尔富尔木材和木质燃料贸易的冲击》。瑞士日内瓦和喀土穆。
- 21 H. Young、A.M. Osman、A.M. Abusin、M. Asher 和 O. Egemi，2009。《生计、权力和选择：苏丹达尔富尔里宰加特北部的易受害性》。美国梅德福，范因斯坦国际中心，塔夫斯大学。
- 22 Young 等（2009）的措词，见注释 21。
- 23 L. Alden Wily。2009。“在危机后国家从紧急状态向发展过渡的过程中处理土地所有权：从恢复原状到改革”。出自 S. Pantuliano 编，《未标记的领地：土地、冲突和人道主义行动》。第 27-50 页。英国拉格比，实际行动（Practical Action）出版社。
- 24 Little（2008），见注释 23。
- 25 Raeymaekers（2008），见注释 15。
- 26 此节内容基于 S. Jaspars 和 D. Maxwell。2009。《冲突中的粮食安全和生计计划：回顾》。人道主义实践网络（HPN）网络论文第 65 号。伦敦，海外发展研究所。
- 27 见，例如，Pantuliano（2009），见注释 23。
- 28 最近公布的一份关于社会经济指标中性别差异的全球报告涵盖了世界上多数国家，但由于缺乏可靠数据，只涵盖了 7 个处于持续危机中的国家。参见世界经济论坛，2009。《2009 年全球性别差距报告》日内瓦，瑞士。
- 29 E. Kaplan。2005。《世界各地的儿童兵》外交关系委员会。（见 http://www.cfr.org/publication/9331/child_soldiers_around_the_world.html）。
- 30 见，例如，B. Korf。2004。“斯里兰卡的战争、生计及易受害性”。《发展与变革》，第 35(2) 期：第 275-295 页；及 J. Tefft。2005。“利比里亚的农业政策及粮食安全”。农业发展经济司工作文件第 05-11 号。罗马，粮农组织。
- 31 世界银行。1993。《1993 年世界发展报告：为健康投资》。美国纽约，牛津大学出版社为世界银行出版。
- 32 全球教育普及运动。2003。《公平的机会：到 2005 年实现基础教育中的男女平等》。伦敦。
- 33 K. Bird 和 S. Busse。2007。《对津巴布韦持续危机援助政策的再思考》。讨论文件。伦敦，海外发展研究所。
- 34 S. Aikman 和 E. Unterhalter（编）。2005。《超越受教育机会：转变政策和措施，实现教育中的男女平等》。英国牛津，英国乐施会。
- 35 R.D. Semba、S. de Pee、K. Sun、M. Sari、N. Akhter 和 M.W. Bloem。2008。“印度尼西亚和孟加拉国父母正规教育程度对子女生长迟缓风险的影响：一项横断面研究”。《柳叶刀》，第 371 期（9609）：第 322-328 页。
- 36 农发基金。1999。《非洲女户主家庭的贫困问题》见 <http://www.ifad.org/gender/learning/challenges/women/60.htm>）。
- 37 Tefft（2005），见注释 30。

- 38 K.T. Silva。2003。“斯里兰卡的武装冲突、流离失所和贫困趋势：从一些流离失所人群中收集的证据”。出自 M. Mayer、D. Rajasingham-Senanayake 和 Y. Thangarajah 编，《建设本地和平能力：斯里兰卡冲突和发展再思考》，第 245-270 页，德里，麦克米伦出版社。引用在 Korf (2004)，见注释 30。
- 39 O. Muza。2009。“自给型农业经济中的非正式就业以及性别脆弱性：津巴布韦马斯温戈的证据”。在粮农组织 / 农发基金 / 劳工组织举办的“农业与农村就业问题中性别层面的空白、趋势与当前研究：各种不同的脱贫路径研讨会”上宣读的论文，罗马，2009 年 3 月 31 日至 4 月 2 日。
- 40 Tefft (2005)，见注释 30。
- 41 加拿大国际发展署 (CIDA)。2003。“两性平等与人道主义援助：相关问题指南”加蒂诺，加拿大。
- 42 C.O.N. Moser 和 F.C. Clark。2001。“性别、冲突及建立持久和平：近期从拉美地区获得的经验”。出自 C. Sweetman 编，《性别、发展与人道主义工作》。伦敦，乐施会。
- 43 H. Khogali 和 P. Takhar。2001。“人道主义背景下通过现金救济为妇女赋权”。出自 Sweetman (2001)，见注释 42。
- 44 L. Russo。2008。“危机与粮食安全概括：苏丹”。出自 Alinovi、Hemrich 和 Russo (2008)，见注释 14。
- 45 粮农组织和世界粮食计划署。2009。《2009 年世界粮食不安全状况：经济危机 - 影响和教训》。罗马，粮农组织。
- 46 P. Peeters、W. Cunningham、G. Acharya、A. Van Adams。2009。《塞拉利昂的青年就业情况：危机后的可持续生计机会》。美国华盛顿特区，世界银行。
- 47 J. Bellows 和 E. Miguel。2006。“塞拉利昂的战争和地方机构”（见 http://www.sscnet.ucla.edu/poisci/wgape/papers/10_BellowsMiguel.pdf）。
- 48 Peeters 等。(2009)，见注释 46。
- 49 R. Fanthorpe 和 R. Maconachie。2010。“‘青年危机’以外？战后塞拉利昂社会的采矿业、农业和民间社会”。《非洲事务》，第 109 期(435)：第 251-272 页。
- 50 K. Vlassenroot 和 T. Raeymaekers。2008。“危机和粮食安全概括：刚果民主共和国”。出自 Alinovi、Hemrich 和 Russo(2008)，第 157-168 页。见注释 14。
- 51 Sawyer。2005。“社会资本、生存策略及其在利比里亚危机后治理中的潜力”。RP2005/15 号工作文件。赫尔辛基，世界发展经济学研究所 (UNU-WIDER)。
- 52 粮农组织 / 农业及粮食安全部。2002。《塞拉利昂粮食安全特别计划：基于社区的推广和能力建设》。《行动计划》。罗马，粮农组织投资中心 / 塞拉利昂农业及粮食安全部。
- 53 A. Catley、T. Leyland 和 S. Bishop。2008。“持续危机中的政策、措施和参与：苏丹南部畜牧干预措施的案例”。出自 Alinovi、Hemrich 和 Russo (2008)，第 65-93 页，见注释 14。
- 54 世界银行，2009。《2009 年世界发展指标》，“全球联系”，表 6.15-援助依赖性，第 376-379 页。华盛顿特区。
- 55 本章的数据分析结果由发展行动国际咨询公司 (Development Initiatives International) 受粮农组织委托完成，数据来自经合组织发展援助委员会的贷方报告制度 (CRS) 的数据集以及联合国人道主义事务协调办公室管理下的财务跟踪系统 (FTS)。使用两套不同数据的理由是，经合组织发展援助委员会的数据是通过清楚而综合的程序获得的，但只限于经合组织成员国，对人道主义援助的分项分析较为有限；财务跟踪系统 (FTS) 的各组数据目前在汇总，但它更全面，对人道主义援助的分配情况有更详细的分部门分析。
- 56 根据联合国的定义，最不发达国家 (LDC) 指社会经济发展指数最低，并在全世界各国人类发展指数得分最低的国家。目前，最不发达国家包括 49 个国家：33 个非洲国家、15 个亚太地区国家和一个拉丁美洲国家。
- 57 其中包括所有援助支出 (不包括人道主义援助和债务减免)。
- 58 粮农组织。2005。《2005 年世界粮食不安全状况：消除世界饥饿 - 实现千年发展目标的关键》。罗马。
- 59 M. Carnoy。1992。《基础教育投资案例》，第 26、34 和 41 页。美国纽约，联合国儿童基金会。
- 60 本节数据由联合国人道主义事务协调办公室财务跟踪系统 (FTS) 提供，按照现行价格和承诺量计算。关于财务跟踪系统 (FTS) 数据和经合组织发展援助委员会数据的不同，见注释 55。
- 61 联合呼吁程序是为促进人道主义融资的一项宣传和规划工具，通过这一程序，联合国、非政府组织和其他利益相关方管理的项目每年一次与捐赠方接触，为国际发展活动募资。2006 年起，联合呼吁程序分成各个“分组”，代表人道主义援助中的不同实施机构。联合呼吁程序是在人道主义原则驱动下建立的。各利益相关方要对人道主义需求进行评估，确保呼吁的募资要求有充分的依据。
- 62 这份估计包括了结转金额，也就是在该年年末进行登记，实际上却是为次年的需求准备的资金。这有可能使估算失真。据世界粮食计划署估算，粮食援助实际得到的资金是 82%，而不是财务跟踪系统 (FTS) 估算的 96%。
- 63 欧盟最近关于粮食援助的定义还包括转让或提供相关服务、投入、技能和知识。
- 64 世界银行。2006。《重新将营养定义为发展的中心要素：大规模行动战略》。“发展方向”。华盛顿特区。
- 65 R. Martínez 和 A. Fernández。2008。《饥饿的代价：中美洲以及多米尼加共和国儿童营养不良造成的社会和经济影响》。圣地亚哥，拉丁美洲和加勒比经济委员会 / 世界粮食计划署。
- 66 D. Bundy、C. Burbano、M. Grosh、A. Gelli、M. Jukes 和 L. Drake。2009。《对学校供餐的再思考：社会安全网、儿童发展和教育部门》。华盛顿特区，世界银行。
- 67 见 D. Keen。1994。《饥荒的裨益：1983-1989 年苏丹西南部饥荒及救灾政治经济学》。美国普林斯顿，普林斯顿大学出版社；人权观察。1998。“苏丹：侵犯人权如何引起灾难”。人权观察 1998 年加扎勒河饥荒背景文件。华盛顿特区。
- 68 S. Bailey 和 S. Harragin。2009。《苏丹南部的粮食援助、重返社会和依赖性》。世界粮食计划署委托编写的报告。伦敦，海外发展研究所。

- 69 D. Keen. 1999. “战争政治经济学，特别关注苏丹及加扎勒河”。德国科学与政治基金会冲突预防网络 (SWP-CPN) 分析和评价文件第6号。引自 D. Maxwell 和 J. Burns. 2008. 《复杂危机中的对象确定：苏丹南部农村案例研究》。美国梅德福，范因斯坦国际中心，塔夫斯大学。
- 70 S. Jaspars 和 D. Maxwell. 2008. 为世界粮食计划署编写的《复杂危机中的目标对象确定：索马里农村案例研究》。美国梅德福，范因斯坦国际中心，塔夫斯大学。
- 71 粮农组织和世界粮食计划署 (2009)，见注释 45。同时参见 M. Grosh、C. del Ninno、E. Tesliuc 和 A. Ouerghi. 2008. 《为了保障和促进：有效安全网的设计和和实施》。美国华盛顿特区，世界银行。
- 72 见，例如，D. Maxwell、P. Webb、J. Coates 和 J. Wirth. 2010. “符合目标吗？重新思考持续人道主义危机中的粮食安全应对措施”。《粮食政策》，第 35(2) 期：第 91-97 页。
- 73 然而，一些新的例子正在出现，比如作为阿富汗国家发展战略一部分的具体社会保障支柱（阿富汗伊斯兰共和国。2008.《阿富汗国家发展战略 1387-1391 (2008-2013)：安全、治理、经济增长和减贫战略》。喀布尔）。这是该国先前在社会保障方面所作努力的一个后续（阿富汗伊斯兰过渡政府，农村恢复和发展部。2002.《从人道主义援助到社会保障》。为阿富汗支持小组会议准备的报告。奥斯陆，12月17-18日。喀布尔）。
- 74 M. Ravallion. 2009. 《较贫困国家的再分配能力就较弱吗？》，政策研究工作文件第 5046 号。华盛顿特区，世界银行；以及 R.R. Slater 和 A. McCord. 2009. 《社会保障、农村发展和粮食安全：社会保障在农村发展中的作用研究报告》。伦敦，海外发展研究所。
- 75 经合组织。2009.《促进面向穷人的增长：社会保障》。巴黎。
- 76 联合国儿童基金会。2009.《加强儿童的社会保障：西部和中部非洲》。达喀尔。
- 77 国际劳工组织。2008.《低收入国家能承担基本社会保障的开支吗？》社会保障政策摘要报告第 3 号。瑞士日内瓦。
- 78 F. Ellis、S. Devereux 和 P. White. 2009.《非洲的社会保障》。英国乔汀汉，Edward Elgar 出版社。
- 79 比如，作为国际发展机构审核过程的一部分，世界银行用劳动力市场、养老金、安全网和社会基金等 5 个分指标的平均值（从 1 到 6）来衡量社会保障水平。各项得分是根据世界银行驻在客户国的代表处编制的问卷计算的。这种复合指标为计算更宽泛的国际发展机构资源分配指数提供了基础，除了社会保障之外，资源分配指数是另外 15 项社会经济指标的平均得分（世界银行，2009，见注释 54）。关于社会保障覆盖面和发生率的定量评估，请参见 ADePT 工具箱 (www.worldbank.org/adept)。
- 80 参见世界粮食计划署粮食援助信息系统，定量报告 (http://www.wfp.org/fais/quantity-reporting)。
- 81 这可能主要是由实地的条件不足造成的，尤其是有关市场、安全和交付机制条件不足，关于成本效益的证据不一致，对大规模干预活动的短期和长期影响了解有限。参见 U. Gentilini. 2007.《现金和粮食转移：入门基础》。不定期报告第 18 号。罗马，世界粮食计划署；以及 P. Harvey. 2007.《紧急情况下以现金为基础的应对措施》。人道主义政策小组 (HPG) 报告第 24 号。伦敦，海外发展研究所。
- 82 U. Gentilini 和 S.W. Omamo. 2009.《揭开社会安全网的面纱》。不定期报告第 20 期。罗马，世界粮食计划署。
- 83 围绕“基于应享权利”的方式相对于“以激励为目的”的方式正在展开一场相关辩论。虽然这些通常被笼统地称为“发展型”举措（主要因为其可预见性和更长期的远景），但它们可能意味着不同的成果和成本，参见 U. Gentilini. 2009. “现实”世界中的社会保障：问题、模式和挑战。《发展政策回顾》第 27(2) 期：第 147-166 页。
- 84 巴勒斯坦民族权力机构。2010.《社会保障部门战略》。巴勒斯坦社会事务部。第一稿 (1 月)。
- 85 在题为“投资建设非洲的社会保障”的社会保障区域专家会议上通过的建议，会议由非洲联盟和 HelpAge 国际组织召开，2008年4月28-30日，坎帕拉。
- 86 在分享经验和能力建设方面，参见联合国开发计划署支持的非洲-巴西社会保障合作计划 (http://www.ipc-undp.org/ipc/africa-brazil.jsp)。
- 87 P. Lindert. 2004.《不断增长的公共部门：18 世纪以来的社会支出和经济增长》两卷。英国剑桥，剑桥大学出版社。
- 88 A. Shepherd、R. Marcus 和 A. Barrientos. 2004.《对当前社会保障政策和计划的全面回顾》。为英国国际发展署准备的报告。伦敦，Mimeo 出版社。
- 89 P. Collier 和 A. Hoeffler. 2004. “冲突后社会中的援助、政策和增长”。《欧洲经济评论》，第 48(5) 期：第 1125-1145 页。
- 90 M. Ravallion. 2009. “经济增长和减贫：穷国需要担心不平等吗？”出自 J. von Braun、R. Vargas Hill 和 R. Pandya-Lorch 编辑。《最贫困人口和饥饿人口：评估、分析和行动》。华盛顿特区，国际粮食政策研究所。
- 91 H. Alderman 和 J. Hoddinott. 2009. “推动增长的社会安全网”。出自 von Braun、Vargas Hill 和 Pandya-Lorch (2009)，见注释 90。
- 92 S. Devereux、R. Al-Hassan、A. Dorward、B. Guenther、C. Poulton 和 R. Sabates-Wheeler. 2008.《将社会保障和支持小农发展结合起来》。受粮农组织委托编写的研究报告。罗马，粮农组织。
- 93 农村恢复和发展部以及中央统计办公室 (阿富汗)。2007.《2005 年国家风险和脆弱性评估：阿富汗》，第 60 页。德国莱茵巴赫，ASA Institut für Sektoranalyse und Politikberatung GmbH。
- 94 世界银行集团。2007.《阿富汗一览》(见 http://siteresources.worldbank.org/SOUTHASIAEXT/Resources/223546-1189611264671/afg_aag.pdf)。
- 95 自 2005 年以来，“分组方式”一直是人道主义应对和协调工作的一个关键组成部分。在全球和国家层面都有分组，世界粮食计划署是粮食分组的牵头单位，粮农组织则是农业分组的牵头单位。目前粮农组织和世界粮食计划署正在考虑建立全球粮食安全分组。全球粮食安全分组 (粮食安全分组在一些国家已存在) 将把粮食分组中很典型的短期和近期需求纳入同一框架，同时考虑到农业分组中需求较长的特点。

- 96 全球粮食危机高级别工作组由联合国秘书长和阿富汗政府主持，支持组建了农业工作组，由联合国各机构（粮农组织、联合国儿童基金会、世界粮食计划署、世界卫生组织和联合国阿富汗援助团）以及世界银行提供支持。
- 97 美国国际发展署和英国国际发展署提供了近 600 万美元，支持这项活动。
- 98 联合国儿童基金会。1989。《上前线的儿童：种族隔离、动荡和战争对南部非洲和南非儿童的影响》。第三版。美国纽约。
- 99 世界银行，2009。《莫桑比克：从冲突后重建到高速增长》（见 http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ida_Mozambique_10-02-09.pdf）。
- 100 C. Tanner。2002。《非洲背景下的立法工作：1997年莫桑比克土地法》。粮农组织网上法律文件第 26 号。罗马，粮农组织。
- 101 De Wit、C. Tanner 和 S. Norfolk。2009。《非洲背景下的土地政策制定：从一些经验中学到的教训》。土地权属工作报告第 14 号。罗马，粮农组织。
- 102 S. Levine 和 C. Chastre。2004。《未能切中要点：对大湖区粮食安全干预活动的分析》。人道主义政策网络文件第 47 号（7 月）。伦敦，海外发展研究所。

表 - 1 说明

发展中国家食物不足发生率及实现世界粮食首脑会议目标 (WFS) 及千年发展目标的进展

1. 世界粮食首脑会议目标：在 1990 - 1992 年至 2015 年间将食物不足人口减半。
2. 千年发展目标 1C：在 1990 年至 2015 年间，将饥饿人口比例降低一半。指标 1.9：处于最低膳食能量消费水平以下的人口比例（食物不足）。
3. 最新报告期指 2005 - 2007 年，基准期为 1990 - 1992 年。对于那些在基准期尚不存在的国家而言，1990 - 1992 年的食物不足人口比例以 1993 - 1995 年的比例为基础，食物不足人口数为 1990 - 1992 年人口数和该比例计算的结果。

各国都在定期修订过去和最新报告期的官方统计数据。联合国的人口数据也在定期修订。如出现修订，粮农组织会按照修订结果对自己的食物不足估计数进行相应的修订。因此，提请用户只参考同一版《世界粮食不安全状况》中估计数的变化，而不要对不同年份的报告版本中的数据进行比较。

国名后的数字指发生率类别（2005 - 2007 年食物不足人口比例）：

- [1] 食物不足人口比例 <5%
- [2] 食物不足人口比例为 5% - 9%
- [3] 食物不足人口比例为 10% - 19%
- [4] 食物不足人口比例为 20% - 34%
- [5] 食物不足人口比例 ≥35%

数据不够充分的发展中国家没有在表中列出。

- * 目前 / 基准食物不足人口数比率 - 世界粮食安全首脑会议目标比率 = 0.5
- ** 目前 / 基准食物不足发生率比率 - 千年发展目标比率 = 0.5
- *** 虽然没有单独列出，但阿富汗和伊拉克（近东及北非）、巴布亚新几内亚（亚太）和索马里（东非）的临时估计数据已经包括在相应的区域累计数中。发达国家的估计数中包括欧洲国家（西欧、中欧、欧洲的独联体国家及波罗的海国家）、澳大利亚、加拿大、以色列、日本、新西兰、南非及美国。
- **** 厄立特里亚和埃塞俄比亚在 1990 - 1992 年尚未分成两个不同的国家，但原埃塞俄比亚人民共和国的食物不足人数及比例估计数已包括在当时的区域及分区域累计数中。
- ***** 包括北非和撒哈拉沙漠以南非洲。

符号

- 食物不足人口比例小于 5%
- na 无数据
- 0.0 零或不足所显示单位的一半
- ns 无统计学意义

资料来源

总人口：《联合国人口展望》2008 版
食物不足：粮农组织估计数。

表 - 2 说明

处于持续危机中国家的部分发展指标及粮食安全指标

1. 联合国开发计划署提供的“人类发展指数”是用来衡量某个国家在人类发展方面所取得的平均成就的一种综合指数，主要衡量三个基本方面：健康、知识及体面的生活水平。健康的衡量标准是出生时的预期寿命；知识的衡量标准包括成人识字率及小学、中学、大学综合毛入学率；生活水平的衡量标准是人均国内生产总值（美元购买力）。按每项标准打分后得出平均值，就得到从 0 至 1 的总体指数。
2. 根据发展援助委员会关于（按经合组织发展援助委员会的定义划分的）双边及多边机构提供的人道主义援助量除以双边及多边机构提供的官方发展援助总量（不包括减免债务）计算得出。
3. 数字是根据用于人道主义目的的官方发展援助实际支付总量（指实际支出量，而非承诺量）计算的。资料来源：经合组织发展援助委员会数据库。
4. 数字是根据官方发展援助实际支付总量（指实际支出量，而非承诺量）减去人道主义援助量及债务减免量后计算得出。资料来源：经合组织发展援助委员会数据库。
5. 关于人道主义援助的数据来自经合组织发展援助委员会网上数据库，关于人口的数据则来自世界银行世界发展指标网站。数字将（2000 - 2008 年）平均人道主义援助量除以同期平均人口数得出的。
6. 关于发展援助的数据来自经合组织发展援助委员会网上数据库，关于人口的数据来自世界银行世界发展指标网上数据库。数字是将（2000 - 2008 年）平均官方发展援助量除以同期平均人口数得出的。
7. 数字以承诺额为依据，计算出划拨给农业的发展援助比例，并取 2005 - 2008 年平均值。数据来自经合组织关于援助活动的（CRS）数据库。
8. 资料来源：世界银行。
9. 资料来源：世界银行。
10. 该指标表示某国对援助的依赖程度，主要衡量基本建设项目在多大程度上利用外部援助进行建设，如学校、道路、铁路、医院及土地改良。可以借此指标看出某国自身建设社会保护体系的能力。数字是根据官方发展援助量计算出来的，包括来自发展援助委员会成员、多边组织及非发展援助委员会成员捐赠方提供的贷款及赠款（世界银行《2009 年世界发展指标》，“全球联系”，“表 6.15：对援助的依赖度”，第 376 - 379 页，华盛顿特区）。
11. DES = 膳食能量供应（粮农组织）

符号

- a 2007 年
- b 2006 年
- c 2005 年
- d 2003 年
- e 1990 年
- na 无数据

封面照片： 所有照片均来自粮农组织媒体库。

欲获粮农组织出版物，可征询：

SALES AND MARKETING GROUP
Office of Knowledge Exchange, Research and Extension
Food and Agriculture Organization of the United Nations
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

电邮： publications-sales@fao.org
传真： (+39) 06 57053360
网站： <http://www.fao.org/catalog/inter-e.htm>

世界粮食不安全状况

应对持续危机中的粮食不安全问题

十多年来，食物不足人口数看似在不断增长，而本版《世界粮食不安全状况》估计 2010 年这一数字自 1995 年以来将首度出现下降，使我们看到了一丝希望。尽管如此，世界上仍有近 10 亿人遭受饥饿，因此要想知道这是否意味着食物不足人口数将从此保持下降，还是只是暂时性下降，仍为时过早。

今年出版的《2010 年世界粮食不安全状况》将注意力集中在一个特殊的国家群体，即处于持续危机中的国家，它们的食物不足水平估计几乎接近 40%。本书分析了要想改变这些国家现状所面临的困难，其中一个困难就是超越人道主义干预的常规思维，转而采用更为广泛的发展思路。

报告重点指出可以采取哪些行动来更加合理地应对持续危机。这些行动包括对危机本身进行更全面的评估，包括更加深入地了解危机根源；充分利用当地社区的应对能力及当地机构；引进或支持各种社会保障机制，如以粮食为基础的安全网；从单纯粮援转向更广泛的粮食援助方式。

报告的最后部分就更好地为处于持续危机中的各国提供援助提出了一系列建议，包括对持续危机进行更好的分析与理解；支持生计以及为生计提供支撑和动力的机构的保护、促进和重建；改变持续危机中外部干预活动的架构，使之更符合实地的实际情况。

本版《世界粮食不安全状况》表明，处于持续危机中的各国面临着众多挑战。但这些挑战并非不可战胜 - 希望依然存在。通过更好地了解持续危机的本质，我们就有能力更有效地应对危机。很多国家的经验表明，只要认真关注生计，加强对现有机构的长期援助，投资于社会保障机制，从单纯粮援转向更宽泛的粮食援助，这些都可以成为有力的基础工具，解决持续危机的根源问题。本报告显示，有很多值得学习的好经验，可以通过它们更好地解决多重问题，包括处于持续危机中的各国食物不足比例畸高的问题。

ISBN 978-92-5-506610-8



I1683Ch/1/07.10