



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。

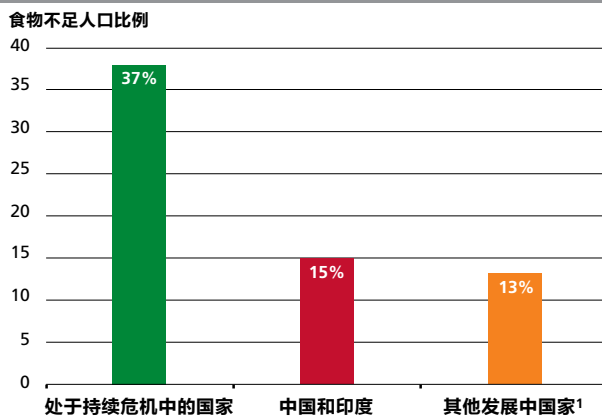
物不足比例，因为在其中某些国家，危机只局限在特定区域或地区。处于持续危机中各国的食物不足人口共计近 1.66 亿，相当于世界食物不足人口数的近 20%，如果不包括中国和印度，则超过全球总数的三分之一。

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）。

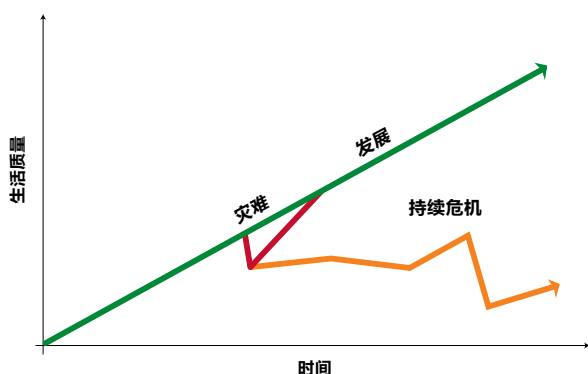
⁵ 一个国家在粮农组织粮食和农业全球信息及预警系统需要外部人道主义援助的名单上出现的年数。

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，以农业为主的家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

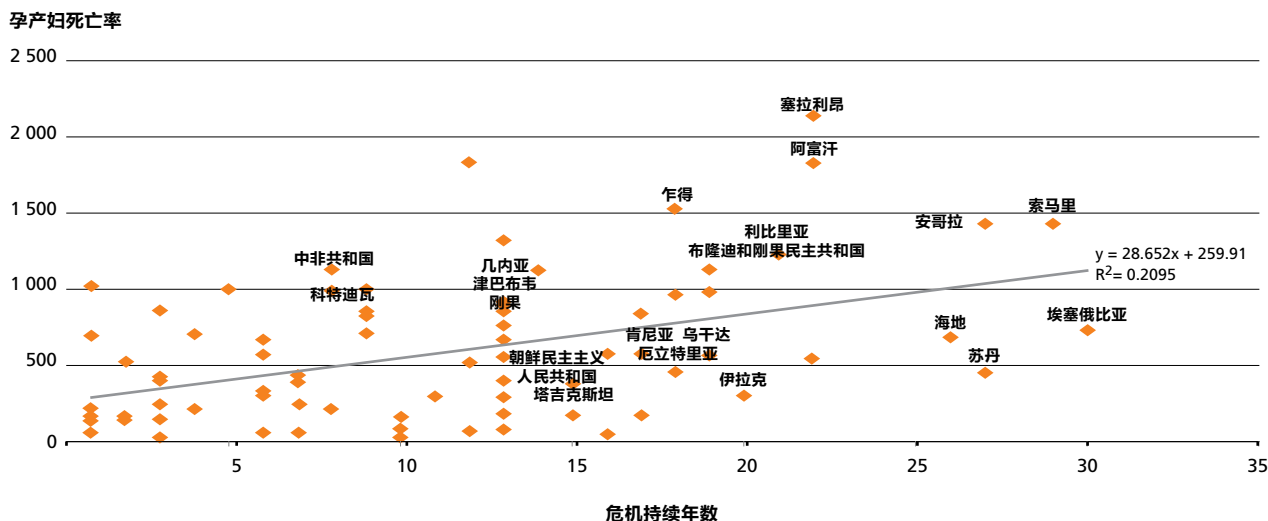
女童的受教育水平低和营养不良水平高是相互关联的。比如说，母亲每多接受一年正规教育，其子女生长迟缓的可能性就降低 4-5%。³⁵ 从长远看，生计机会减少也可能增加女童和女性的脆弱性。但处于持续危机中的国家在教育领域的公共投资通常较低，援助中用于教育的投资也较低（见第 27-31 页）。

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。