



## 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。<sup>54</sup> 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。<sup>55</sup> 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。<sup>56</sup> 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

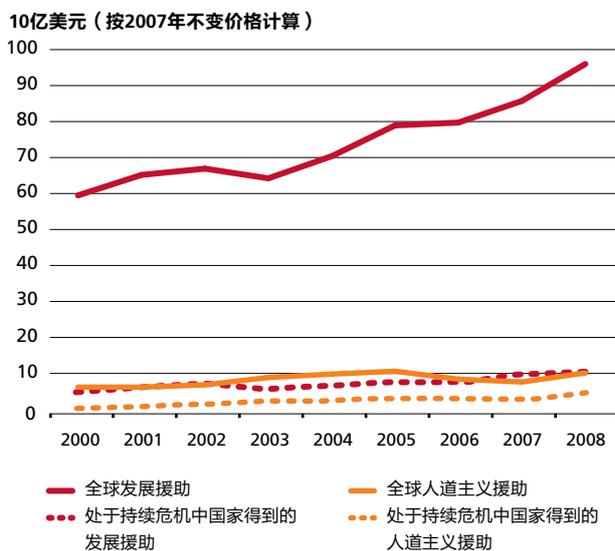
全球范围内，发展援助（不包括债务免除）和人道主义援助在 2000 至 2008 年间均增加了约 60%（图 11）。发展援助从 2000 年的 592 亿美元增加到 2008 年的 952 亿美元，而人道主义援助则从 2000 年的 67 亿美元增加到 2008 年的 107 亿美元（2007 年不变价格）。

#### 发展援助<sup>57</sup>

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。

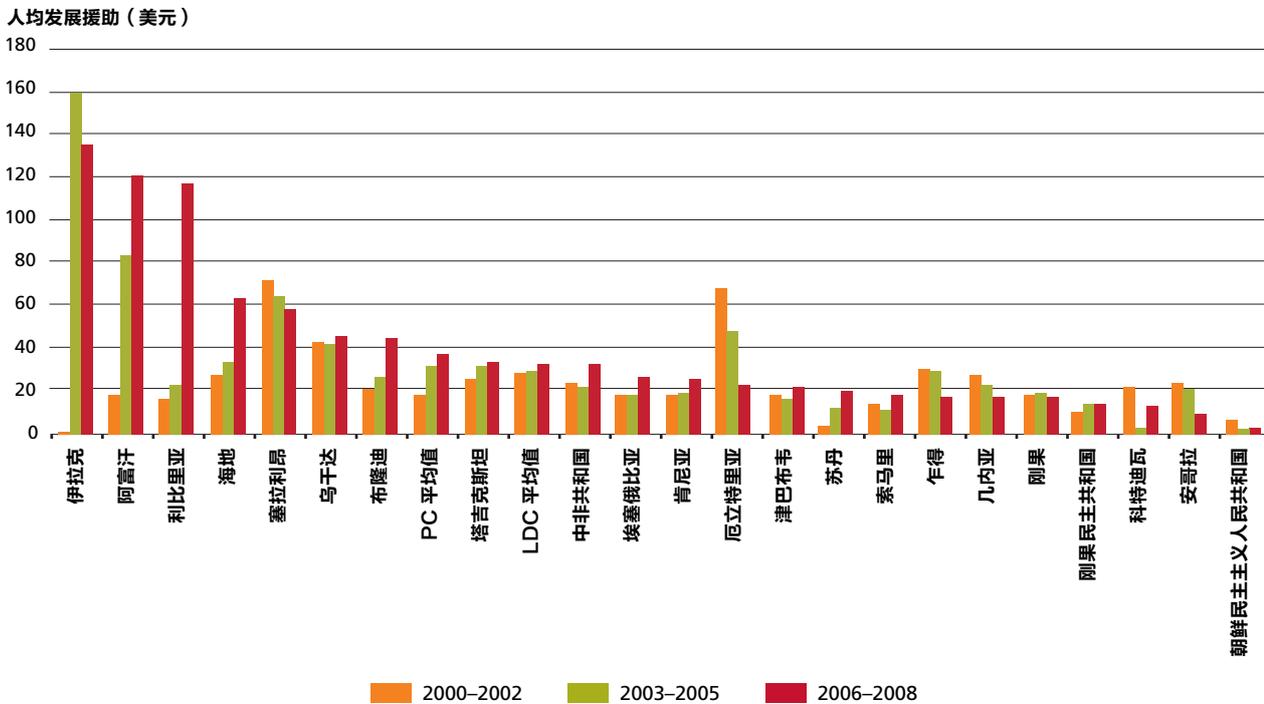
同样，在处于持续危机中的国家，分配给教育的发展援助比例也很低（只有 3.8%，而最不发达国家的这一比例是 9.6%），而基础（也就是初等）教育只分得 1.6%，相比较而言最不发达国家的该平均比例是 3.5%。

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。<sup>58</sup> 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%。<sup>59</sup>

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

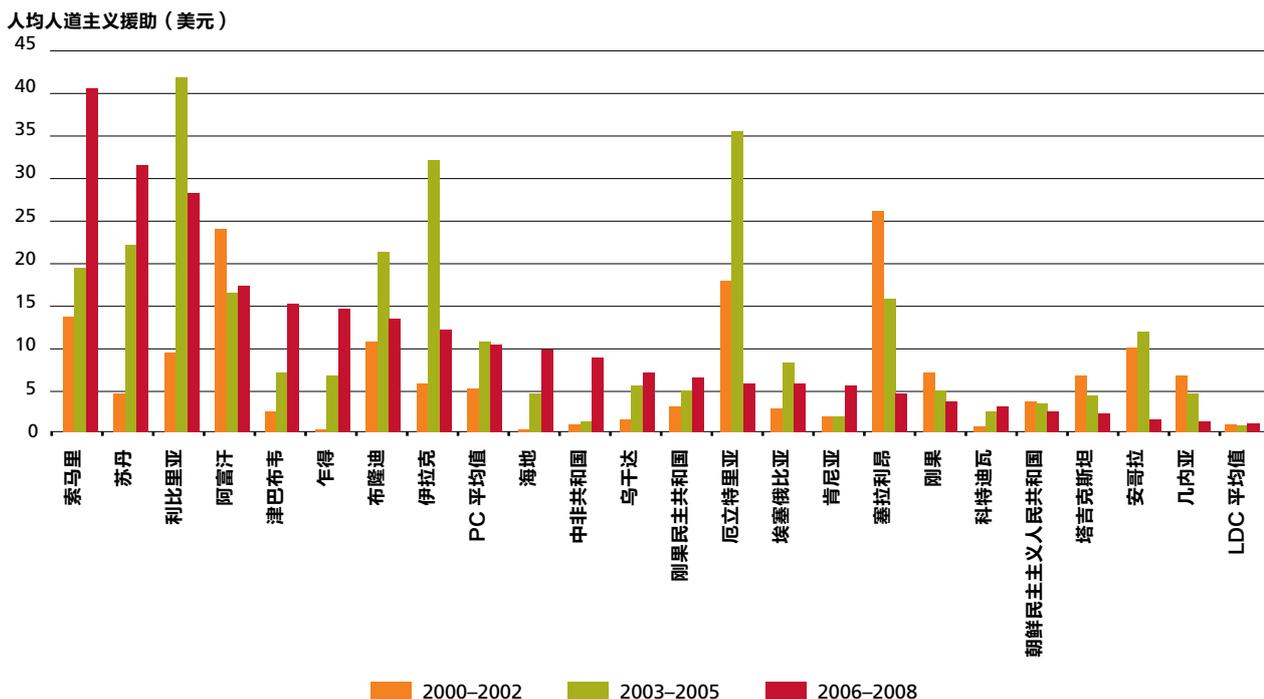


注：PC = 处于持续危机中的国家；LDC = 最不发达国家（不包括处于持续危机中的国家）

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



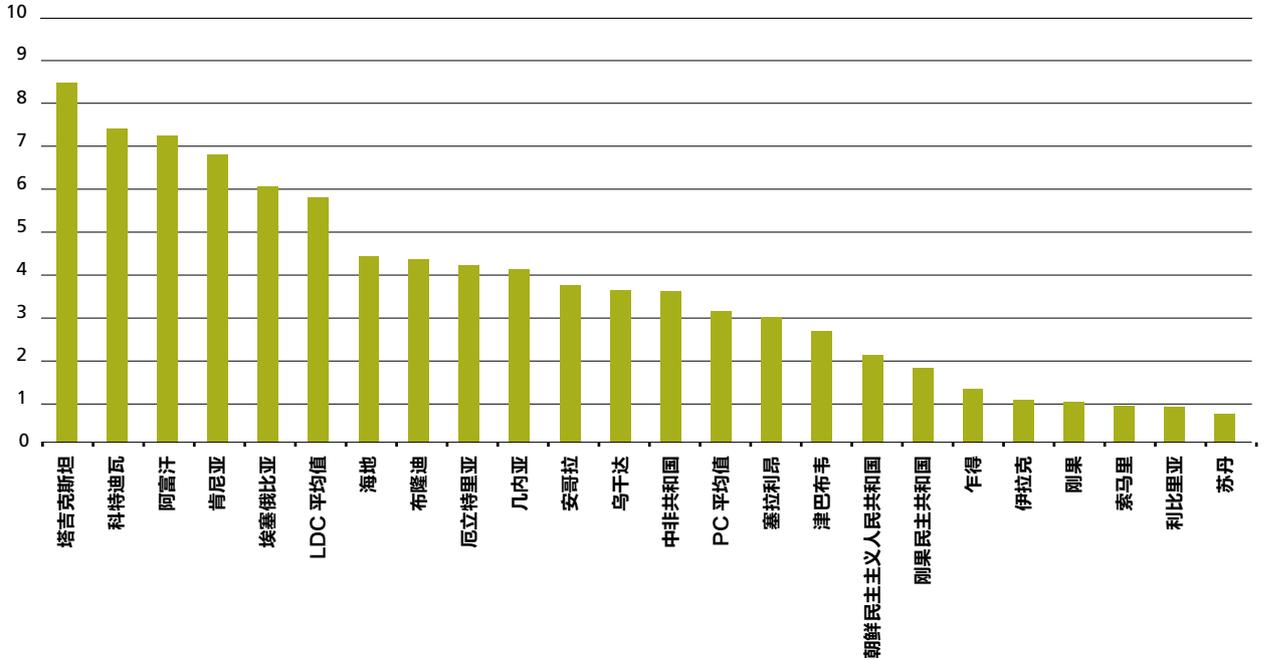
注：PC = 处于持续危机中的国家；LDC = 最不发达国家（不包括处于持续危机中的国家）

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



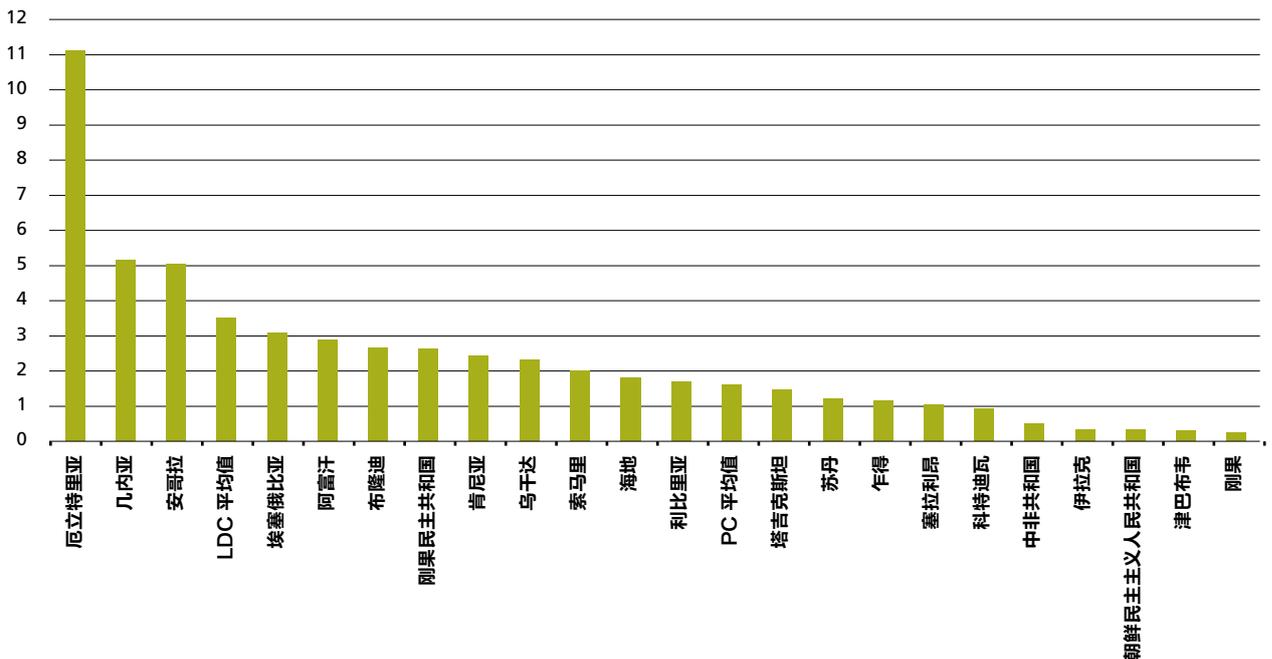
注：PC = 处于持续危机中的国家；LDC = 最不发达国家（不包括处于持续危机中的国家）

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<sup>60</sup>

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。<sup>61</sup>

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。<sup>62</sup>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？

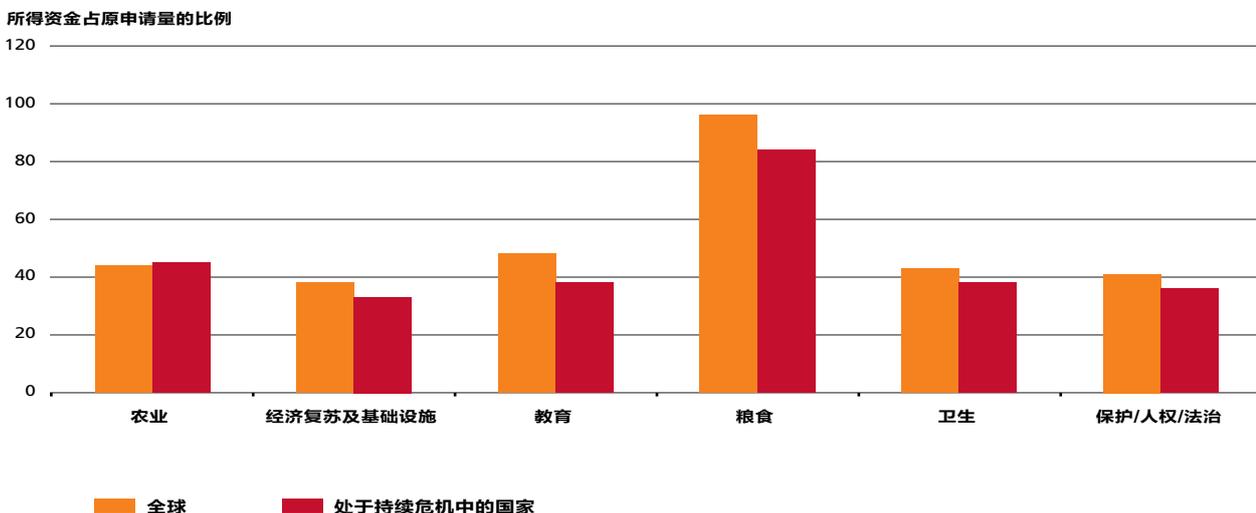
鉴于处于持续危机中的各国大部分惠农公共投资仍然依赖外部援助，因此应当重新思考目前这些国家得到的官方发展援助水平较低的问题。同时，人道主义援助经历了快速增长，而且长期以来一直是援助的主要来源，它应当按照一个长期的政策和规划框架，与发展援助加以整合。这就需要对这些国家的援助交付方式进行认真的反思。

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。<sup>63</sup> 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%<sup>64</sup>到一些中美洲国家的11%不等。<sup>65</sup>

## 插文 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。<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>），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。<sup>3</sup> 这既影响了个人，也影响了这些国家长期的复苏和发展。<sup>4</sup>

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。<sup>5</sup>

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。

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 联合国儿童基金会（2009），见注释2。

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 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。<sup>66</sup> 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（见插文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。<sup>67</sup>2005 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。<sup>68</sup>

**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。<sup>69</sup> 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。<sup>70</sup>

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。<sup>71</sup>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，<sup>72</sup>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。<sup>73</sup>

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。<sup>74</sup>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，<sup>75</sup>“……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。<sup>76</sup>

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。<sup>77</sup>

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。<sup>78</sup> 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。<sup>79</sup>

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。<sup>80</sup> 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。<sup>81</sup>

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：<sup>82</sup>

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。<sup>83</sup> 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。<sup>84</sup> 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”。<sup>85</sup>

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。<sup>86</sup> 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，<sup>87</sup> 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，<sup>88</sup> 因此，应该在制定部门和宏观政策之前先着手此项工作。<sup>89</sup> 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。<sup>90</sup> 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）。<sup>91</sup>

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。<sup>92</sup> 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。<sup>93</sup> 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。<sup>94</sup>

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，<sup>95</sup> 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。<sup>96</sup>

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。<sup>97</sup>

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时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。<sup>98</sup>

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，<sup>99</sup> 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巨大援助的涌入。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

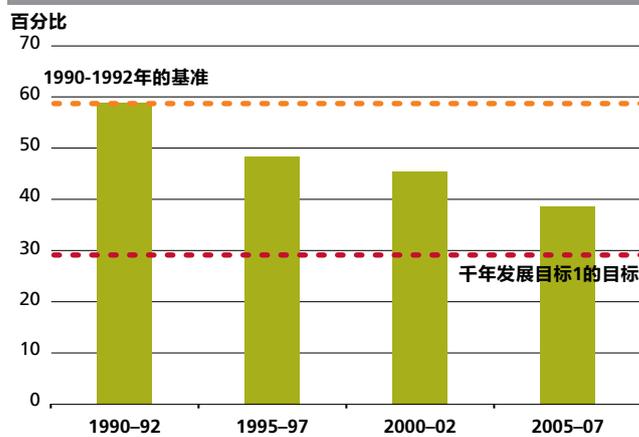
冲突后恢复的另外一个关键是处理土地获取的相关问题。<sup>100</sup> 在土地获取问题上的冲突本来就是内战的一个重要诱因，在战争结束之后这一冲突则再次出现，随时可能引发紧张局势。当成百万流离失所者和退伍战士返回自己丢弃的土地时，通常发现自己的土地已被他人占用。私有投资者也同时涌向农村，将明显“免费的”土地投入生产。其结果是，土地占用者、回乡者和私营投资者通常就谁拥有土地使用权发生冲突。这种争端通常又由于因多年战争而受到削弱和失去功能的国家行政管理而进一步加剧。仍然有效的 1979 年土地立法对这一局面的缓解也没有什么帮助。该土地法是在独立后的社会主义土地制度模式上建立起来的，并没有反映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。<sup>101</sup> 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



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益处，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。