



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。