

2010年8月



世界粮食安全委员会

第三十六届会议

2010年10月11-14日和16日，罗马

应对长期危机消除粮食不安全问题政策圆桌会议： 问题和挑战

目 录

提请粮安委注意的事项	页次 1
	段次
I. 挑 战	1-3
II. 关键问题	4-23
长期危机中生计如何调整	5-6
长期危机中的性别问题	7-9
当地机构在长期危机中的作用	10-12
对长期危机中的国家的援助	13-15
长期危机中的人道主义粮食援助	16-18
在长期危机中迈向社会保护	19-21
利用短期应对措施支持农业和粮食安全长期恢复	22-23
III. 政策影响和建议	24-25

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮安委大多数会议文件可从互联网www.fao.org/cfs 网站获取。

与会代表登记注册时将得到所有文件的电子版本。

提请粮安委注意的事项：

- 支持本背景文件中的建议
- 支持在不晚于 2012 年召开长期危机高级别专家论坛，以讨论当前有关长期危机中的粮食安全问题的知识和利益相关方的经验并展望前进道路。高级别专家小组将在筹备此次高级别论坛过程中发挥关键作用
- 实施一份新的“长期危机中各国粮食安全行动议程”。行动议程将为高效应对这些国家的具体粮食安全需求制定原则和方式。制定行动议程的进展将由委员会闭会期间的程序加以监督。

I. 挑战

1. 长期危机问题及其对粮食安全的影响在发展讨论中并未得到适当的重视。今年的《世界粮食不安全状况》重点关注了长期危机中的各国，报告中关键的发现在本说明文件中做了介绍。长期危机的概念被界定为“这样一些环境，在其中很大一部分人口在很长一段时间内受到死亡、疾病和生计不稳定的严重威胁”¹。长期危机并非都是一样的，但是它们可能有着以下共同特点²：

- a) 长期性
- b) 地方化冲突
- c) 薄弱的治理和公共行政
- d) 不可持续的生计系统和较差的粮食安全结果
- e) 当地机构的崩溃。

¹ J. Macrae and A. Harmer, 2004 年, “超越连续过程: 长期危机中的援助政策”, 《人道主义政策小组报告 18》, 第 1 页, 海外发展研究所, 伦敦。

² D. Maxwell, 2010 年, “介乎中间与被遗忘: 长期危机中解决小农户转型与粮食安全的制约因素”, 《美国国家科学院院刊》供稿。

2. 根据一套量化指标（如，危机的长期性，按照实际人道主义援助水平的外援构成，以及是否列入粮农组织低收入缺粮国名单），目前有 22 个国家被视为陷入长期危机。这些国家的食物不足水平与其他发展中国家（除去印度和中国）相比，估计是它们的三倍以上，大概涉及 1.66 亿人口。因此，我们得到的一个关键信息是，在全球减少饥饿及营养不良的努力中，陷入长期危机之中的国家需要特别的关注，对这类国家的适当的响应与短期危机或者非危机发展背景下的要求有所不同。

3. 事实上，截至目前，由于总体上对长期危机国家未做界定和存在误解的特点，国际社会在介入和提供充足的支持给这类国家方面破费周折。遇到的困难与两个关键问题相关联：

- a) 对长期危机的理解（及误解）
- b) 应对长期危机的援助管理方式（又称援助构架）。

II. 关键问题

4. 一系列案例研究揭示了一些跨部门问题，包括生计适应过程、危机对性别相关问题的影响，以及当地机构在缓解危机影响方面能够发挥的作用，特别是在粮食不安全方面。同样重要的是，对国家及国际应对长期危机的措施也进行了分析，包括向陷入长期危机的国家提供的援助、粮食援助的提供、确保社会保护及支持农业恢复以便保证粮食安全的挑战和作用。

长期危机中生计如何调整

5. 在长期危机中，人们的生计被迫作出调整，以适应变化的环境，同时，生计的调整有短期、中期和长期之分。从积极的方面来看，这种调整体现了人类的适应能力和弹性，例如达尔富尔的牲畜贸易商改变了他们的贸易路线来避开不安全区域。从消极的方面来看，很多调整可能是有害的或者不可持续的，特别是当拖延的时间比较长的时候。例如，在苏丹的鲁巴山区，传统农业体系由于战乱受到破坏。传统的平原地区农耕被迫停顿，结果农民开始过度开垦当地相对安全的山地，这带来了长期的环境负面影响。在长期危机情况下，往往最初作为危机的短期应对措施最后发展成为长期甚至永久性的生活方式。在许多长期危机情况下，大量人口从农村涌入城镇，造成劳动力市场饱和，从而迫使很多人转而依靠那些对环境具有破坏性以及具有其他负面影响的生计。

6. 在外部援助中，尤其是从长期来看，十分常见的情况是，对于长期粮食安全来说至关重要的生计适应和调整的考虑被忽略了。鉴于保护和改善生计的重要性，应当采取以下三类干预措施：

- a) 生计供应，旨在满足紧急的基本需求和保护人们的生命
- b) 生计保护，包括旨在保护和支持人们的资产以及防止生计进一步恶化的干预
- c) 生计改善，旨在改善生计策略和资产状况，以及支持有助于改善生计的关键政策和机构。

对援助计划来说，尤其需要关注的是时间滞后问题，这往往出现在生计计划开始制定之际到危机演变为长期危机时。即使当计划实际开始制定时，其很大一部分仍是短期的、主要关注的是生计供应问题，或者至多是生计保护问题。人道主义机构必须认识到，并准备介入向更长期的转变，这在长期危机中开始发生或加速发展。这种介入对短期计划制定这一人道主义计划制定特点带来了挑战，但这将确保为应对后危机时代采取更为适当的干预。

长期危机中的性别问题

7. 无论是在突发还是在长期的危机状况下，男性和女性的粮食安全状况受到的影响都是不同的，这突出体现在三个关键领域：

- 性剥削和基于性别的暴力
- 获取（或缺少）诸如医疗和教育之类的社会服务
- 对生计策略及生存或应对机制的压力。

在武装冲突中，性别角色的差异部分源自男女在获取资产、经济机会、服务、危机援助及决策方面的不平等。

8. 关于人道主义紧急情况 and 长期危机中的粮食安全的讨论往往忽略了性别问题。在许多危机中，人们对危机发生前的性别动态知之甚少，这削弱了对短期和长期影响进行分析的基础。由于缺乏在长期危机状况下按性别分类的数据，这进一步加剧了这方面的知识不足问题。

9. 为了克服在应对长期危机中的粮食不安全问题时对性别问题的忽略，有四个关键领域需要注意：

1. 更好地分析危机造成的各种脆弱性问题和影响

2. 在对性别问题保持敏感性的基础之上加强计划制定，并不仅寻求改变现有的不平等状况，同时保护和增加危机受害者的资产，增强其力量（例如，通过使妇女和青年安全而有保障地取得土地、资金及其他生产性资源）
3. 人道主义应对措施要有意识地确保有关机构从性别视角思考问题，使女性和男性双方的需求和权利都得到认可
4. 进一步改进卫生和教育服务供给，特别是对于妇女，从而对受到长期危机影响的社区的社会经济发展带来长期的积极影响。

当地机构在长期危机中的作用

10. 考虑当地机构的作用并为之提供支持对于在长期危机中解决粮食安全至关重要。当国家级机构不能发挥作用时，当地机构往往能够发挥填补空白的作用。这些当地机构在应对长期危机方面具有发挥关键性作用的潜力，但是在援助计划中（尤其是外部援助）它们常常受到忽视。根据塞拉利昂、利比里亚、南部苏丹以及刚果民主共和国的经验，当地机构在面对冲突局面时表现出强大的适应能力。这表明危机不仅会带来破坏，也有可能带来积极的机构和社会方面的重要变化，包括政治自觉意识增强，以及自发组织的集体行动增加。在刚果民主共和国东部地区，当地的人们依靠自己的机构处理涉及土地获取方面的问题，而这些问题正是冲突的诱因。他们设立了称为“和平理事会”的机构，由当地长老组成。这些“理事会”的任务就是调查土地争端，并在相关农民之间达成妥协解决方案。在利比里亚，非正式机构在二十世纪八十年代后期至 2003 年内战期间对于当地人民的生存和粮食安全发挥了关键作用，土生土长的“发展协会”对重建战后治理秩序、提供社会保护、恢复基础设施以及改善粮食及生计安全发挥了核心作用。以部族为基础的网络以及成员组织或“发展协会”自发产生，以应对冲突的各种诱因及其对生计的影响。这些组织为脆弱和粮食不安全人口提供了安全网，解决了争端并发展了社会和有形的基础设施，例如医院、道路、市场和社区议事厅等。

11. 过去的经验表明，人道主义和发展机构常常忽视当地机构的重要作用。如果外部援助在不了解当地状况的情况下开展，那就存在被当地精英利用中饱私囊的现实风险。与此类机构接触要求进行细致的情况分析并进行监测，以确保改善大多数人的福祉的努力能够得以实现。许多国家的经验显示出政府、民间社会及发展机构的投资如何借助并扩大当地社会和机构变迁（参见插文）。

塞拉利昂农民田间学校计划

塞拉利昂农民田间学校计划是一个非常好的例子，揭示了支持当地机构和农村计划的投資如何帮助解决一些导致冲突的涉及粮食安全的结构性诱因及其影响。政府与其发展伙伴在 2002 年战争结束后立刻启动了这一计划。该计划的核心目标是重建饱受内战蹂躏的农村社区成员之间的互信，并为农民提供培训，其中很多人是年轻农民，缺乏经验。培训的内容涉及农业生产、加工和市场营销各方面的基本操作方法。实施该计划的另一个出发点是要增强服务机构对农村社区的责任感，无论他们是来自政府还是民间社会组织。这也被视为强化政府机构并推动权力下放的一种途径，政府机构原本就很薄弱，战乱又令其进一步遭到削弱³。

农民田间学校还提供了独一无二的机会帮助那些在战乱年代没有受到过任何正式培训的年轻人成为合格的农民。自该计划实施以来，约有来自 3000 个农村小组约 75000 人从农业、林业及粮食安全部或非政府组织推广计划实施的此类田间学校毕业。年轻人占 2004 至 2007 年间由联合国开发计划署资助的计划开展的田间学校学员总数的 60%。大部分学员毕业后要么回到原单位工作，要么回到其社区设立新的以农民为基础的组织。

12. 在向前推进的过程中，对于人道主义和发展机构来说，十分关键的一点就是，这些机构应将其冲突中及冲突后的行动建立在这样的评价基础上，这一评价要超越眼前的人道主义需求，还将包括对演变之中的当地社会经济及机构情况的分析。

对长期危机中的国家的援助

13. 虽然在 2000 年到 2008 年之间，全球人道主义和发展援助总体在增长，但是对长期危机国家总的官方发展援助（ODA） – 特别是发展援助 – 与其他最不发达国家相比，人均水平仍然十分低，尤其是在考虑到这些国家所面临的问题的情况下。对于陷入长期危机的国家来说，人道主义援助在其每年获得的全部官方援助中占有很大比例，这并不奇怪，因为这正是认定长期危机国家的一个标准。相对较低水平的发展援助以及整体援助构架结构是必须加以考虑的关键问题，从而不仅救济需求能够得到支持，同时援助还能带来长期发展和粮食安全。另外，援助没有在陷入长期危机的国家中平均分配。

14. 农业和农村经济是在长期危机状况下支撑粮食安全的关键领域，因为农业占到长期危机国家国内生产总值的三分之一及其就业的三分之二。农业及以农村为基

³ 粮农组织/塞拉利昂农业及粮食安全部（2002 年）塞拉利昂粮食安全特别计划：以社区为基础的技术推广和能力建设。《行动计划》，罗马粮农组织投资中心司/塞拉利昂农业及粮食安全部。

础的生计对于受到长期危机影响最严重的群体而言至关重要。虽然现实如此，农业在陷入长期危机的国家所得到的人道主义官方发展援助当中仅占 4%，在用于发展的官方发展援助中仅占 3%。

15. 鉴于大多数陷入长期危机之中的国家仍然高度依赖外部援助来进行大部分针对贫困人口的公共投资，当前对这些国家的官方发展援助的低水平趋势需要加以严肃的考虑。同时，虽然现在人道主义援助有了快速增长并成为长期援助的一个主要来源，我们仍需要将其更好地与发展援助相结合，将其置于更长期的政策和计划框架之下，弥合救济与发展之间的鸿沟。

长期危机中的人道主义粮食援助

16. 人道主义粮食援助是受到保护的危机环境中的一个显著特征。在对联合国向全世界发出的紧急援助呼吁的回应当中，援助承诺最大的一部分是粮食援助，包括实物粮援、为了在当地采购粮食的现金捐助、食物券以及直接提供给受益方的现金（在 2009 年联合国人道主义呼吁得到的 70 亿美元中占到 31 亿美元）。往往这是在缺乏服务、偏远和通常为长期危机的环境下最珍贵的资源。世界粮食计划署将过去标准的粮食援助转变为各种粮食援助工具组合，包括现金和食物券，可以根据具体情况因地制宜定制各种人道主义干预措施。人道主义粮食援助不仅拯救生命，还帮助保存作为一个国家的粮食安全及未来发展必要基础的人力资本。

17. 用来保障母亲和儿童的营养需求的紧急粮食援助成为更长期发展的有力基础，因为在儿童时期即便是几个月的营养不足都可能对健康、教育和生产能力造成不可逆转的、终生的负面影响⁴。在紧急情况或者长期危机情况下，学校供膳可以通过以儿童入校读书为条件为家庭提供粮食来鼓励儿童入学和留在学校。在后危机或转型背景下，学校供膳计划可以重振教育行业，向内部流离失所者及难民发出恢复正常的信号和希望，鼓励他们安全回归，利比亚战后农村地区的情况正是如此。由于学校供膳往往是脆弱状态下硕果仅存的安全网之一，从而可以成为应对涉及教育、性别、营养、重建和平以及通过当地采购解决更广泛的经济问题的各种目标的关键手段，为恢复和发展提供重要的基础⁵。以食物作为支撑的安全网还涵盖了各种生产性活动，例如以工代赈、以工兑现活动，以恢复社区的资产、保护生计和增强家庭适应能力。在海地，以工代赈、以工兑现活动被用来满足粮食不安全人口的直接需求，同时还支持了关键的经济和社会社区资产的重建，这将增强家庭应对未来的灾难的适应能力。

⁴ 许多国家由于营养不良造成的 GDP 损失估计在 2%到 3%之间。世界银行，2006 年，“重新将营养问题置于发展的中心位置：大规模行动战略”。

⁵ 世界银行和世界粮食计划署，2009 年，“重新思考学校供膳：社会安全网、儿童发展及教育部门”，华盛顿特区，世界银行。

18. 在当今许多长期危机之下开展工作所面临的层面和战略层面的挑战不应被低估。在人道主义工作人员安全方面，相关机构正遭受越来越大的风险，受到日益频繁的蓄意攻击。可能有助于人道主义援助接触到脆弱人口的与有关政治势力（军事、政府势力）之间的联系，无论这是实际存在的还是人们所认为的，最终都可能破坏相关机构对其援助目标人口有效开展工作的能力。世界粮食计划署和其他人道主义机构近年来已经在作出努力，寻求在其粮食援助活动中融入保护性考虑 – 包括如何在满足人们最急迫的粮食需求以及坚持中立和独立的人道主义原则之间取得平衡。需要更进一步的创新性和坚持原则的做法和计划来应对在长期危机环境中开展工作所面临的挑战。

在长期危机中迈向社会保护

19. 社会保护系统提供了在长期危机中重建社会的关键基础。一般来说，这包括安全网、保险产品、劳动市场干预以及社会服务的供给。人道主义机构对更广泛的社会保护措施的兴趣大为提高。然而，许多陷入长期危机的国家面临着调和人道主义和发展举措的巨大挑战。这将包括可能发生的在广泛基础之上的生产力促进和减少不公平的措施之间寻求平衡；以及在必要的短到中期的外部资金供给和更长期的可持续自身内部资金支持之间寻求平衡。当然，还是有一些创新方法可以缓解部分被迫做出的找平衡之举。

20. 在复杂条件下，安全网 – 首要的是通过以现金或食物为基础的转移形式提供 – 是社会保护的关键构建要素。安全网可以改善儿童营养状况，促进认知能力发展、提高学习成绩以及未来的劳动生产能力，从而提高获得收入的能力。例如，在危地马拉，据估计儿童早期营养干预使成年后的工资水平比那些未接受干预的高出 46%⁶。相似的情况是，在津巴布韦，在儿童时期受到二十世纪八十年代旱灾影响的一代人的收入水平下降了近 14%⁷。安全网还可以有助于使人们接受那些高风险但同时也会带来高收入的生计选择，并可缓解一些市场失灵的问题。在坦桑尼亚，较贫困的农户转而种植低风险低回报的作物，这使最贫困的五分之一家庭与最富裕的五分之一家庭相比，单位土地带来的收入低 20%⁸。

⁶ Hoddinott, J., Maluccio, J., Behrman, J., Flores, R., & Martorelli, R. (2008 年), “儿童时期营养干预措施对危地马拉成年人经济生产能力的影 响” 《柳叶刀》杂志第 371(9610)期: 第 411-416 页。

⁷ Alderman, H., Hoddinott, J. & Kinsey, B. (2006 年), “儿童早期营养不良的长期后果”, 《牛津经济论文集》第 58(3)期: 450-474 页。

⁸ Vargas Hill, R., & Torero, M. (2009 年), “为穷人提供保险的创新: 综述”, 华盛顿特区, 国际粮食政策研究所。

21. 社会保护计划可以提供机会将针对长期需要的人道主义援助转变为可预测的长期发展举措。然而，社会保护的各要素往往相互之间缺乏协调，具有短期性，依靠外部资助，在粮食安全和减贫战略中没有得到充分的反映。为了有效和提高效率，必须承认作为政府主导的发展计划的一部分需要围绕社会保护政策和计划做出一些关键的平衡取舍。

利用短期应对措施支持农业和粮食安全长期恢复

22. 大多数应对长期危机的举措都是以人道主义的形式发生，这限制了以更加协调和全面的方式来解决造成危机的不同诱因的可能性。通过对阿富汗、约旦河西岸和加沙地带、塔吉克斯坦和海地的详细案例研究，证据表明如果将对长期危机的短期和长期应对措施联系起来，以及采取或推动解决危机的结构性原因的措施，可以支持农业和农村生计以及粮食安全的长期性恢复。适当的应对措施包括，增加粮食供给，恢复当地市场，发展都市菜园，鼓励改进土地和自然资源管理，通过保护性农业增加粮食供应，以及提供农业投入品促进私营部门种子生产。这些措施必须以协同的方式推进，将人道主义和发展机构都纳入进来，从而使相关的努力实现最大化并确保成果可持续性。

全球粮食安全集群

“集群方式”是 2005 年联合国人道主义事务协调办公室委托开展的“人道主义措施评价”以及随后开展的为了在国际人道主义紧急情况响应中提高效率、增强可预测性和责任原则的“改革计划”中的一个关键因素。粮农组织和世界粮食计划署从一开始就全面介入了这一过程；其中，世界粮食计划署牵头负责全球后勤保障和紧急通讯联络集群，以及国家一级粮食援助工作，而粮农组织牵头负责全球农业集群。

在粮农组织和世界粮食计划署之间关于国家一级粮食安全的集群或者协调安排由来已久。例如，在 2009 年下半年，粮农组织和世界粮食计划署已经在 11 个国家共同领导有关粮食安全的集群，并与其他合作伙伴一道共同领导另外 5 个国家的粮食安全集群。联合国机构间常设委员会于 2007 年下半年完成的“第一阶段集群评价”建议世界粮食计划署和粮农组织考虑与其他合作伙伴共同领导全球粮食安全集群。第二阶段集群评价暂定报告建议现在就落实这一建议。与之相似的是，2008 年“反思人道主义响应中的粮食安全问题大会”鼓励粮农组织、世界粮食计划署以及关键的合作伙伴设立这样一个全球集群的工作向前推进。自 2010 年 2 月开始，世界粮食计划署和粮农组织已经开始设立“全球粮食安全集群”的结构化过程。

23. 为了对长期危机情况做出适当的响应，有关政策和计划应当力求在多变和不确定的环境中建立更具可持续性和耐久性的粮食生产和供给机制。如同报告中强调的其他因素一样，往往在长期危机中，受到不恰当的援助构架和相互竞争的议程的驱使和限制，有关应对措施只关注短期解决方法。克服此问题的一个途径就是通过长期危机中的人道主义粮食安全集群方式（参见插文），此方式为强化紧急人道主义响应和旨在解决阻碍生计的背后结构性因素的长期发展援助之间的联系提供了重要平台。在更为全球化的层面，类似的安排可以进一步有助于这方面努力，并将活跃于粮食安全领域的主要的国家伙伴和国际伙伴汇聚到一起。

III. 政策影响和建议

24. 将陷入长期危机之中的国家扭转过来所面临的最大挑战就是克服认为危机仅仅是一系列一次性、短期现象的错误认识。这种认识与陷入长期危机之中的国家的情况大相径庭，对于这些国家来说危机并非其发展进程中出现的小波折，而是持续的、长期的灾难状态，不仅对人们的生命，而且对人们生计、供养自身生活所需和保持他们所珍视的生活方式的能力构成威胁。

25. 特别是需要更好的理解陷入长期危机之中的国家的粮食安全问题，及其对国家和国际行动带来的影响，并对此达成广泛的共识。下列建议敦请进一步分析和理解长期危机状况下的粮食安全问题，特别要重点关注生计和当地机构，以及考虑修改现行的援助构架。更具体来说，建议粮安委组织一次“长期危机高层论坛”，并通过此次论坛制定一个新的“长期危机行动议程”，以便对陷入长期危机之中的国家所面临的急迫的需求做出适当的回应。

1. 支持对长期危机中人们生计及应对机制作进一步分析并加深理解，以便增强他们的适应能力并提高援助计划的有效性
2. 支持在陷入长期危机的国家中保护、促进和重建生计以及支持生计并为生计提供必要条件的机构
3. 修改长期危机外部援助的构架，以便与实地需求、挑战和机构限制情况相适应。