

4. 应急反应中的粮食援助⁹

暂时粮食不安全与各种风险和冲击相关，这些风险和冲击造成“人们生产或采购粮食及其它必需品的能力临时急剧下降，从而损害长期发展，造成人力资本损失——而这需要多年才能恢复”，如果确实还有可能恢复的话（世界银行，1986年）。突然一下得不到食品，不能获得或利用粮食，可能会给那些蒙受这种冲击的人们带来永久性的问题，甚至造成死亡，即使有关破坏并非长久。

在过去半个世纪或更多的时间中，粮食援助在满足受冲击影响的人们的基本营养需求，拯救成百上千万的生命方面价值无量（Barrett和Maxwell，2005年）。在暂时粮食不安全期间，受冲击影响人口中最弱势成员——特别是妇女和儿童——尤其因为粮食消费短缺而受到不成比例的伤害，甚至在家庭中其他成员自己能够抗御冲击之时，妇女和儿童往往也遭受痛苦（Hoddinott，2006年）。粮食援助在满足这些易受伤害群体的需求方面可能特别有效。

同样重要的是，及时向粮食严重无保障的人们提供粮食会缓解其将稀少的生产资料变现的压力，使受援者能够在冲击过后尽快恢复完全安全的生计。粮食援助在实现食物权和保护生产资料方面十分重要，特别是因为人力资本是穷人的主要财富。

在世贸组织关于农业补贴问题的谈判中，粮食援助关键的人道主义作用

得到明确的承认，谈判商定了一个应急粮食援助的“保险箱”（第2章中已讨论）。在过去一代人的时间内，应急粮食援助在全球粮食援助流动中日益成为主流。这反映了应急反应比其他粮食援助的效力得到更广泛承认。在绝对量和占全球粮食援助流动的份额方面，应急粮食援助仍在增长，2005年其份额达到总量的64%。

在用于粮食援助的财政资源中，应急粮食援助所占份额甚至更大，因为它比非紧急援助更为昂贵。应急流量中包括更大比例最昂贵的商品——用于治疗性供膳的商品。在紧急情况下，由于动用特别交付手段，由于在与冲突相关的紧急情况下有更多的安全需求，以及自然灾害损坏了分发援助所用的基础设施因而交付更为缓慢等原因，运输和相关的交付费用也高得多。

在过去一代人的时间里，在规划应对暂时粮食不安全的粮食援助方面有了相当大的进展。世界粮食计划署是应急粮食援助的主要角色，尽管它处理的大部分援助是通过非政府组织伙伴在当地分发的。粮食计划署及其伙伴在发展预警系统、应急需求评估作法和营养搭配适当的应急和治疗性配给食品方面取得了很大进展。他们还率先将现代通讯、信息和金融技术用于应急反应。过去20年取得的进展令人印象深刻，对加强和增加投资产生了影响。

第2章介绍了社会保护的概念，讨论了粮食援助在一套更广泛的旨在确保最低限度福利——包括粮食安全——的社会

⁹ 本章以Barrett（粮农组织，2006g）和Flores、Khwaja和White（2005年）编写的背景文件为基础。

安全网范围内的作用。第2章还介绍了在涉及食品安全网方面的一些关键考虑，特别是在紧急情况下的考虑。第3章审查了粮食援助的经济影响，除其他外，得出结论认为，时机和目标不当的援助最有可能附带产生不利的后果。人们发现，应急援助造成伤害的可能性最小，这在很大程度上是因为应急援助针对的是危机中的人们。这一章以先前各章的概念和经验分析为基础，审查了应急反应中大量最近的案例研究。

除了应对人道主义紧急情况——其本身就很困难并常常是危险的情况——所涉及的各种有形和政治方面的挑战之外，应急反应还受到一系列机构、概念和政策挑战的困扰。这些挑战表现在三个主要方面：

- 资源方面的限制、僵化做法和差距，导致了：（i）在整个应急反应中过分依赖粮食援助；（ii）有关危机的供资不充分、不灵活，缺乏媒体号召力；及（iii）各种瓶颈和拖延，造成生命损失和资源浪费。
- 信息、分析和监督系统不当，在设计应对办法解决易受害人口和群体实际的优先需求方面对现有知识不够重视。
- 政策空白，这是“人道主义发展鸿沟”的一部分，使人们无法结合危机的动态性及其与相关社会、政治和经济条件的联系问题，找出应对办法。

在一种十分真实的意义上，每一种紧急情况都是独特的，过分一般化是危险的，因为有关反应必须针对具体情况。尽管如此，对三大类紧急情况还是可以作一些有用的区分：突发紧急情况、缓慢发生的紧急情况和复杂长期的紧急情况。下列按类别分组的案例研究显示，在为可持续、长期粮食安全奠定基础的同时，在达

到眼前的人道主义目标方面难度越来越高，成功率越来越低。

突发紧急情况

典型的情况是，在没有或几乎没有预警的情况下发生自然灾害之时会出现突发紧急情况——例子包括旋风、地震、飓风、海啸和洪水，尽管突发紧急情况也可能因为流行性疾病和暴力事件而出现。

正如标题所示，区分突发紧急情况和缓慢发生的紧急情况的关键特征是为有关事件做准备可用的时间。尽管人们当然可以做一般的应急准备——越来越多为联合国系统、各国政府和许多私人自愿组织工作的应急专业人员在这方面一般都做了杰出的工作，但在制定应对办法所必需的一些关键细节方面，突发紧急事件却没有或几乎没有给人以任何事先的警告。

许多冲击的早期后果之一是粮食生产和销售系统崩溃。这种情况有时扰乱了受灾地区的粮食可获得性，并典型地伴有人们获得充分和适当食品的能力下降。在损坏粮食系统的同时，许多冲击还破坏了水和卫生设施，妨碍了医疗服务的提供，这可能对粮食的适当利用造成问题。

粮食援助往往是此种紧急情况中人道主义应对办法的一个基本组成部分。例如，陷于冲突的人们常常无法继续其通常的生计战略，沦为难民或国内流离失所者，缺乏粮食和购买粮食所必需的现金。在短期内，粮食援助可能是保护这些群体食物权的唯一备选办法，并常常是防止出现与营养不良相关疾病的紧急情况，防止出售关键的生产资料而损害易受害人们未来福利的一个关键要素。

尽管在有些情况下可能有必要，但粮食援助——特别是源自捐助国的粮食

援助——在应对突发紧急情况方面常常被过分强调。毁坏当地基础设施和农业生产的大规模冲击几乎总是使大量人口迫切需要粮食援助。但是，更经常的情况是，暂时粮食不安全产生于食品获取、而非食品供应方面的危机。

即使在紧急情况下，既有的商业贸易网络通常保持或迅速恢复其销售能力，特别是在城市地区，可借助它们向粮食不安全问题十分尖锐的更不易进入的地区提供粮食。此举可以限制对缓慢和昂贵的跨洋粮食援助发运的需求，鼓励有效地利用当地和区域供应网络。在贸易网络因基础设施毁坏或内乱而被扰乱的情况下，实施干预行动以恢复道路和安全可能比粮食援助发运更加有效，成本效率更高（Levine和Chastre，2004年）。

亚洲海啸——圣诞危机

尽管无法提前计划所有重要细节，但突发紧急情况的应对办法仍然可以十分有效。2004年12月26日亚洲海啸事件后的经验也许是近来有效应对突发紧急情况的最佳说明（Cosgrave，2005年；Webb，2005年；世卫组织，2005年）。这是有史以来最大的自然灾害之一，是现代的第四大地震，是有记录的毁坏最严重的海啸。

多达30万人丧生或失踪，170多万人流离失所，还有更多的人失业或失去了关键的生计资产（例如渔船、店铺、牲畜）——均毁于地震和随后的海啸。两个大陆（亚洲和非洲）蒙受的损失约为100亿美元，而且全都发生在一天的时间之内，其中大部分发生在苏门答腊西岸破晓后两小时之内。

由此造成的粮食不安全相当严重，相当普遍，由于生计和基础设施遭到大规模破坏，粮食的获取、利用以及有时

可提供的粮食大幅度下降。极有可能在海啸之后数周和数月之内出现人道主义灾难和更多的生命损失。

然而，海啸的应对行动却几乎与海啸本身一样令人畏惧。国际私人和公共捐助者迅速和慷慨地作出了反应，国际捐款约为155亿美元，大多数都无限形式。而且，捐助者从认捐到实际付款速度之快，非比寻常，使吸引公众认捐到能开展业务的付款这一关键的时期从通常灾害过后的数月或数年缩短为数日或数周。

这一迅速而慷慨的反应使人们得以在地震和海啸之后立即开展广泛的救济活动，并随后迅速转入重建工作；使人们能够更灵活地使用现金和非粮食资源，用以满足当地的具体需求；并吸引了比通常更多的组织参与。粮食援助的交付很快就具体调整为不仅要确保向受援者提供足够的食物能量，而且还通过强化饼干、面条、植物油、加碘食盐等形式，确保提供充分的微量营养素。

尽管地震和随后的海啸造成了可怕的损失，但受损毁最严重的地区却能够迅速启动重建进程。尤为显著的是，有些人道主义组织还面临特殊的问题：它们不得不同捐助者联系，以归还某些不需要的资金，或请捐助者将资金转到认捐额与满足需要之间尚有差距的其他受灾地区。更为重要的是，先前曾普遍预计，海啸之后，由于传染病和与饥饿相关的疾病，会出现大量死亡，但这种情况根本没有出现。

如在突发紧急情况中经常出现的情况一样，需求评估和干预行动的协调有时不足，医疗队等大众服务供应过剩，各种基本但却不那么吸引人的必需品——如饮用水——却有些供应不足。有些许诺的干预行动，如建房和造船，没有得到迅速和适当的兑现，还提出了一些在受海啸影响地区侵犯人权事项的指称，

包括分发援助方面的歧视，强迫动迁，任意拘留以及性暴力和基于性别的暴力（援助行动，2006a）。

甚至在诸如有关亚洲海啸等有效应对行动方面，仍然也有改进的余地，尽管如此，这一事件清楚地表明了国际社会应对人道主义危机的能力。不幸的是，应对这次海啸却并非典型的情况。由于许多特殊的环境情况，这次海啸应对特别成功：灾难发生时值圣诞第二天，日历年的年底，有关灾祸的活生生的影象、南亚和东南亚大部分地区相对强大的机构和有型基础设施，以及存在许多国际旅游者等因素。特别是，海啸抓住了公众的注意力（而公众注意力在紧急情况中往往被证明游移不定），从而产生了巨大的政治意愿，人们愿意迅速、慷慨和灵活——用现金——作出反应。

巴基斯坦地震——确保获得

2005年10月对巴基斯坦地震的反应极好地说明，应对紧急情况的努力必须具体针对受相关紧急情况影响的粮食安全问题的具体方面（Nyberg，2005年）。在地震之前，巴基斯坦是一个粮食净出口国，此前作物收成好于平均年份。受影响最重的地区——西北边境省和查谟-克什米尔——在遭受自然灾害之前就是该国粮食最不安全的两个地区，本来就已在从该国粮食富余地区和邻国进口粮食。地震大规模地破坏了这些地区的基础设施，因而必须在后勤方面作出特别努力，以交付粮食。

但是，粮食在巴基斯坦是现成的，除受影响地区及其附近地区以外，当地价格、生产积极性或城镇居民都极少或几乎没有受到影响。巴基斯坦政府恰当地启动了现金补偿办法，以便恢复城市地区受影响人口获得粮食的手段，并向市场进入通道遭到严重破坏的地区有针

对性地提供救济粮。除了一些重要的特殊情况之外，捐助者主要提供现金，以便在当地和区域市场上采购粮食援助，从而加快了应对速度，提高了有关活动的效率。尽管尚未提供对这一活动所作的实质性评价，但初步迹象表明，这次活动总体上也是成功的。

无声的紧急情况——危机中的家庭

突发紧急情况的一种形式一般不大引起人们的注意：由于事故、突患重病（如疟疾、霍乱、登革热）、死亡、作物严重歉收或牲畜损失、火灾、失窃或突然失业引起的具体家庭冲击。此种冲击很常见，在较贫穷的社区尤其如此。而且，最近的经验性研究表明，典型的情况是，这些事件是大多数家庭陷入长期贫困的原因（Barrett等，2006年）。

这些大都是家庭一级的冲击，特定地区内家庭及个人之间的经历也各种各样，由此产生的严重粮食不安全问题在标准的应急规划中常常为人道主义和发展机构所忽略。这些冲击无所不在，却并不出现在世界各金融和政治中心的电视屏幕上，但对受影响家庭而言，确实构成严重的紧急情况。若正规和非正规的社会保护机制未能在此种事件之后提供充分的保险，此种短期冲击造成的人的长期痛苦和经济损失可能会相当大（Dercon，2004年）。

第2章讨论了可在此种情况下有效发挥作用的社会保障机制的案例。构想和设计适当的安全网可以保护贫困者，使人们不致成为赤贫者，并提供所需保险，鼓励易受害人口选择风险和回报都更高的生计战略。这些战略能有助于其通过稳步的积累和提高生产资料的生产率而摆脱长期贫困（Barrett，2005年；Carter和Barrett，2006年）。

基于粮食援助——如以工代赈或入学换粮——的安全网可能有所帮助，但几乎总是需要其他补充投入或活动，以保护易受害人口的生产资料。有人检查了以工代赈效率方面的记录（Ravallion, 1999年；von Braun, Teklu和Webb, 1999年；Barrett, Holden和Clay, 2004年）。几乎没有什么经验证据直接比较以粮食为基础与以现金为基础的干预行动的成本和效益，这是相关文献中的一个重大空白（英国救助儿童会/国际助老会/发展研究所, 2005年）。

决定以粮食为基础的干预行动效率的一个关键因素是已确立的政府或非政府组织提供者的可靠存在并发挥作用。在家庭发现自己需要援助之时，以工代赈或其它以粮食为基础的安全网必须是现成的。应对缓慢发生的灾害，捐助者和各业务机构往往有时间在实地实施新的方案，但突发紧急情况和家庭一级的紧急情况则要求有事先存在的应对能力，才能成功地应对。若易受害性是来自冲突或与国家动乱相关的管理不善，这种能力一般都不具备，但人们可以针对气候、经济、环境以及一个地区内一些家庭所经历的健康方面的冲击，在保险方面作出有效的努力。

从突发紧急情况汲取的教训

为应对与旋风、地震、飓风和海啸等整个区域冲击的突发紧急情况相关的暂时粮食不安全而提供的粮食援助适当地侧重于直接保护人的生命，保护易受害人口的生产资料，主要方法是提供支持，改善直接受灾群体的营养状况。

应对的效率取决于能否迅速查明受影响的人口，取决于了解粮食安全在哪些方面受到影响。粮食供应是由于当地生产遭到破坏还是由于市场销售基础设施遭到破坏而受到影响？是哪些人的生

计受到了损害？这种情况是否引起严重的粮食获取问题？

粮食与非粮食（如卫生、住房、水、现金）资源之间所需的平衡必须准确评估，有关应对办法必须达到充分的规模，资源认捐与支付之间的时间间隔应尽可能缩短。涉及多个部门和各种干预行动的机构间专业需求评估的协调至关重要，以避免费用高昂的重复努力，避免危险的覆盖面空白。

典型的情况是，必须密切关注受影响人口的具体微量营养素需要，不仅仅是关注粮食吨位方面的空缺。让当地机构和市场参与有关工作可有效地使用于满足人们紧迫需求的人力、财力和后勤资源效率倍增。

供应链管理十分关键，特别是由于许多低收入国家港口和大宗物品铁路或公路运送能力有限，从而往往导致运输瓶颈，延缓物资的分发。过去十年在中亚和南亚的内陆国家，这种情况多次证明是一个问题。但平衡来看，在应对突发紧急情况的国际粮食援助方面，业已取得了重大进展。

然而，在处理源于具体家庭或个人所受冲击的暂时粮食不安全问题方面，进展并不很大。作为此种情况下的保险机制，以工代赈和其它就业保障办法被合理地证明是有效的，但需要更多地了解各种以粮食为基础和以现金为基础的举措的相对优点，还必须考虑面临劳力严重制约的家庭的需求。

在如何设计和执行这些项目方面已经学到了很多：如何确定适当的工资等级、适当监督对象的确定、确保具有非劳力的补充资源以及项目的技术监督等。主要的挑战是设计在家庭需要时可以得到的长期有效的可靠计划，并为其配备人员和提供资源。这类安全网必须提供可预计的反应机制，帮助家庭有

效地对付不利的冲击，而且不损害其未来的福利。

缓慢发生的紧急情况

缓慢发生的紧急情况顾名思义是指在一定时期内缓慢但可预见出现的灾害。其典型例子包括逐渐积蓄而成的旱灾等气候突变、宏观经济危机（如伴随恶性通货膨胀的经济危机和其他金融危机）、冲突和流行病（如艾滋病毒/艾滋病）。对于缓慢发生的灾害，人们有时在冲击暴发之前作好准备。

许多缓慢发生的紧急情况有数周或数月的预警时间。这些包括反复出现的季节性危机——如南亚沿海地区的热带季风洪涝，或非洲干旱和半干旱地区的旱季饥荒——等定期和可预见的现象。对这类紧急情况有机会事先作出规划，实地执行机构往往在预计需要期数月前将供应物资事先存放在这类地区。

遗憾的是，供防备缓慢发生的紧急情况的提前期并非一向得到很好的利用。监测和评估系统常常不完备，捐助方通常不能作出反应，直至问题发展成为引起国际媒体关注的全面危机。

提供资金是有效防备缓慢发生的紧急情况的一个共同问题——它要比突发紧急情况更为突出。这是一个政治意愿问题并且是一个如何使缓慢发生的危机抓住决策者和公众的注意力的挑战，而Moeller（1999年）将它称为“同情心疲劳”。

世界粮食计划署2006年3月为解决这种政治意愿和及时筹资的共同问题作出了一次创新试验，它宣布向一家法国保险公司AXA再保险公司就埃塞俄比亚的干旱投保93万美元，遇有在3-10月关键期降水不足的情况由该公司支付最

多710万美元帮助67000个家庭。这种指数化保险的创意是对即将到来的暂时性粮食无保障采用独立、可客观评估的指标，按照预先详定的合同条款启动迅速付款。

萨赫勒地区的旱灾和蝗灾——白白浪费的机会

2004-2005年萨赫勒地区的旱灾和蝗灾提供了一个白白浪费本可以有效预警的令人遗憾的例子。至少在危机发生六个月前即对农作物和家畜生产的破坏作了广泛预测，2004年11月发出了一项对尼日尔捐款国际呼吁。尽管作了这一预警，但无人理会紧急情况，直至2005年6、7月电视上开始出现饥饿儿童的画面。到这时全球呼唤行动才激发捐助方迅速作出迟来且极为耗费财力的反应。

干旱使可供使用的良好牧场减少，尤其是在尼日尔，迫使贫困的牧民低价出售他们的牲畜而导致生计破产。虽然总体上可提供的粮食供应量仅有少量减少，但该地区某些国家禁止向邻国出口，造成尼日尔出现严重的局部短缺。这使得粮食价格在收入严重减少时骤然上涨。广泛而又严重的贫困迅速导致人道主义危机，其主要根源在于该地区的穷人多年来长期处于粮食无保障状态。他们朝不保夕的处境造成千百万人体质极为脆弱，只要一次轻度的冲击就能造成威胁生命的营养短缺。

为保护牧民生计的早期干预行动本来可以防止危机的发生。在干旱初期以牲畜饲料、粮食或现金形式提供规模相对较小和有针对性的援助本来可以避免危机。保持区域边界对贸易开放本来可以缓解轻度的局部供应短缺给价格造成的影响。这是缺乏问责制和政治意愿而导致不必要的人类痛苦和资源未有效利用的类型例子。

孟加拉国的洪涝 — 防备灾害

在一些国家相对缓慢发生的灾害中，提前期得到良好的利用。例如，从1998年7月到11月起，孟加拉国遭遇近代历史上损失最为惨重的季节性洪涝。¹⁰在9月中旬的洪峰时期，洪水淹没了该国66%的土地。虽然该国时常受到河水泛滥和沿岸涨潮造成的洪涝影响，但此次洪灾大大超过了1954年、1974年和1988年的洪涝。

作物遭到广泛损失。1998年秋季，该国粮食生产与国民消费之间出现22%的短缺，有2000万人无家可归。洪涝的程度和持续时间引发可怕的饥荒前景，如同1974-1975年那样，当时有3万至10万人在不太严重的洪灾中丧生。

尽管洪涝的规模巨大并伴随生产损失、运输中断和民众无家可归，但并未出现重大的粮食危机。主要原因在于私营部门的大规模进口 — 由于90年代初期的市场和贸易自由化以及政府对销售基础设施的投资使之成为可能 — 稳定了稻米市场，使政府和国际非政府组织有效集中精力为400万最绝望的家庭直接发放粮食。

1997年11月/12月稻米收成欠佳，库存量相对较少，价格上涨，私营部门在1998年头五个月从印度进口近90万吨稻米作出回应，随着洪水的到来私营部门加快了恢复进口的步伐。孟加拉国政府取消了稻米进口关税并为进入本国和本国国内谷物的迅速转运及调拨提供便利。

在洪水到来之前谷物价格上涨，在洪水期间和之后价格保持相对稳定，8-11月只比5-7月高出7%。相比之下，1974-1975年，稻米价格在同期跃升

58%，饥荒死亡率上升主要是因为主食的价格超出了穷人的支付能力。1974年的价格暴涨不能用粮食短缺来解释 — 最终证明短缺没有1998年严重 — 相反是因为国内粮食市场运作不良和未充分努力发挥当地市场和机构的潜力来帮助避免即将到来的危机。

1998年因立即承诺65万吨粮食援助而及时提供了粮食，当时政府最后于8月末争取到了国际援助。但最终政府发放的粮食不及私营部门的六分之一，而家庭对私人借贷的依赖远远超过对政府或非政府组织为应付洪涝而发放的粮食。避免一场人道主义危机的关键在于私营部门作出了迅速反应 — 并得到政府的积极鼓励和提供的便利 — 在危机中它有效稳定了稻米价格，因此在最严重的洪涝灾害中保护了许多贫困家庭的粮食安全。

南部非洲的干旱 — 市场与混乱信号

南部非洲地区每十年就会发生2-3次严重程度不同的干旱。白玉米占该地区中低收入消费者食物预算的很大比例。由于白玉米不太耐旱，这类情况有可能给千百万人的粮食安全和今后的生计造成不利影响（Tschirley等，2006年）。¹¹

2002年和2003年在南部非洲许多地区发生的粮食短缺是由于收成连续数年低于平均产量造成的。一些作者认为，另一方面粮食危机是由于政府和捐助方未能对预警作出响应造成的，在某些情况下，由于政府的干预行动妨碍了贸易商对正在出现的短缺作出反应而使危机加剧。

预警和反应系统在这一时期发挥了作用。它在收获季节提醒当地政府和国际社会注意正在出现的粮食短缺并对受

¹⁰ 此叙述依据Barrett和Maxwell（2005年），其引自Ravallion（1987年）、Khan（1999年）和del Ninno等（2001年）。

¹¹ 此叙述主要依据Tschirley等，2006年。

影响家庭的数量以及粮食援助和商业进口的需要作了定量估计。该系统定期更新这些数据，并动员公众舆论和资源充分满足这类估计的需要，以缓解危机。

但这些作者认为，人道主义代价本来不应当这么高大，由于政府无规则的干预市场使粮食价格毫无必要的发生波动。他们称，如果放手让市场运作，而政府就发放粮食援助的规模和时间给出明确的信号，本来可以减轻人道主义危机而不会对市场造成消极影响。

根据以上作者，马拉维政府未能考虑到非正规贸易（这是若干年短缺季节的定期特色），而过分进口了大量谷物作为粮食援助和商业销售之用。通过非正规私营部门安排进口的谷物比通过政府渠道正式进口的谷物先期到货。这使政府积压了大量谷物，只能赔本销售，其结果是2002/03年度和2003/04年度马拉维的粮食价格特别低，使得私人储存无法盈利并减少了对农民的生产激励。

津巴布韦的私营部门有能力在需要时进口大量谷物，但这些作者报告说，以往政府错误发出的混乱信号造成私营部门在粮食短缺时减少进口而不是增加进口。因此，粮价飞涨。公共部门与私营部门加强协调和沟通将使津巴布韦的私营部门在未来的许多危机中按需要的数量进口，以保持价格稳定。

Tschirley等（2006年）认为，莫桑比克提供的证据是，只要政府不干预，市场就能够有规则地应付农作物收成的波动。在莫桑比克三大主要产区，北部每年生产的玉米有剩余，中部经常但并非始终有剩余，而南部则历来短缺。为了应对这一生产格局，若将玉米从北方运往南方距离遥远且成本很高，莫桑比克维持边界开放，有规律地从北方（马拉维）和南方（南非）进口。主要由于这一原因，莫桑比克的价格即使在危机

期间仍保持比较稳定。在2001/02年度和2002/03年度销售季节价格远远低于津巴布韦。在2001/02年度季节，价格低于马拉维的通货膨胀价格，而在2002/2003年度销售季末则大大高于业已非常疲软的马拉维价格。

利用南部非洲的若干研究，Takavarasha（2006年）强调了某国政府采取预料的干预行动对该地区其他国家的粮食安全可能造成的严重负面影响。Shepherd（粮农组织，2005d）对改善私营部门应对南部非洲紧急情况的能力提出了若干建议，其中包括：改进市场信息系统，政府与私营部门之前更好地沟通，取消进出口管制和通过改善基础设施促进贸易。

艾滋病毒/艾滋病 —— 一种新的饥荒

正像突发紧急情况具有特殊形式一样，缓慢发生的紧急情况也有个人和家庭的具体方式。它们主要伴随的是缓慢发生的传染病，特别是艾滋病毒/艾滋病，它对受害者及其家人获取和利用粮食的影响是逐步的，并可以预测。非洲撒哈拉以南地区艾滋病毒/艾滋病泛滥的潜在危害性质导致一些评论家将它称之为一种“新的饥荒变体”（de Waal和Whiteside，2003年）。

自艾滋病毒/艾滋病开始泛滥以来，已有2500万人死于该疾病。目前，另有4200万人感染艾滋病毒（粮农组织，2003b）。不象许多其他冲击那样造成暂时的粮食不安全，艾滋病毒/艾滋病常常为污名和沉默所笼罩，同时逐渐破坏既有的应对冲击（例如劳动力迁徙）的战略。更有甚者，由于艾滋病毒/艾滋病主要传染性活跃年龄段的人并造成死亡，而他们理所当然的是人口中经济上最活跃的群体，故受艾滋病毒/艾滋病流行打击最严重的社区遗留下的家庭中老

幼成员的负担异常沉重（因此依赖率很高）。获取粮食方面的轻度扰乱都会使这些家庭特别容易受到影响（Haddad和Gillespie, 2001年；联合国艾滋病规划署和世界卫生组织, 2002年）。

2002年和2003年南部非洲的粮食危机突出表明了典型逐渐发生的紧急情况——干旱——引起的过渡性粮食不安全与缓慢发生的灾害的新的变体——艾滋病毒/艾滋病——之间复杂的互动关系（Barrett和Maxwell, 2005年）。数年来，在流行方面采取干预行动的主要重点是提高认识和预防以及为帮助受害个人所采取的行动。

最近，人们已经认识到这种流行病的更广泛影响和需要一套更广泛的干预行动，重点在于受影响的人口，提高预防水平以及关照携带艾滋病毒的人，并减轻其广泛影响。艾滋病毒/艾滋病流行现被许多观察家视为代表一种新的完全不同的灾害，就人道主义应对和缓解而言，需要一种全新的做法和思维方式。

然而，如何才能最好地解决这种缓慢发生、性质特殊的最新紧急情况，尚没有一套为人们接受的办法。广泛利用粮食援助作为缓解非洲撒哈拉以南地区流行病影响的安全网的一个主要组成部分，但尚不清楚以粮食为基础应对艾滋病毒/艾滋病与其他替代干预行动相比是否适当或有效（Barrett和Maxwell, 2005年）。

从缓慢发生的紧急情况中汲取的教训

个人和社区具有恢复力。得到应付冲击手段的受援者在仍有时间时采取行动时的积极行为往往可以避免危机，其代价——在人力和财力方面——比全面复杂紧急情况造成的代价低得多。如果及时提供适当的资源（往往包括但不限于粮食），在即将到来的冲击变为危

机之前使社区、家庭和个人为应对它们做好准备，往往不需要发运大规模粮食援助。

这正是目前在埃塞俄比亚试行的新兴“富有生产力的安全网”构想背后的核心动机。埃塞俄比亚反复遇到的问题是缓慢发生的灾害、大规模粮食援助发运和贫困人口数量日益增加。这也是从孟加拉国1998年洪水等成功的事例中汲取的关键教训。加强地方机构和市场是激发社会各种系统天然恢复力的战略核心。

信息系统、供应链管理和认捐资金快速分发机制为确保及时以低成本高效益方式提供资源和确定对象来保护粮食安全和生计发挥重要作用。在缓慢发生的紧急情况下，预警系统发挥更重要的作用，它为国际人道主义界和受援国政府设计和实施适当的应对措施赢得时间。

这突出了对预警迅速而又切实地做出反应的政治意愿的重要性。联合国1991年为筹措资源应对紧急情况而建立的联合呼吁进程（CAP）基本上被证明效果不佳。联合国秘书长科菲·安南2005年10月报告称，火速呼吁平均只获得所需资金的16%（Fleshman, 2006年）。

为复杂紧急情况和长期救灾和恢复行动及时筹措资源尤其问题重重，这在下一节更详细地讨论。世界必须制定应对缓慢发生的紧急情况的更有效方法。原则上，这些紧急情况比突发性灾害较容易对付。

复杂而长期的危机

复杂而长期的危机是一种缓慢发生的紧急情况的特殊类型。此间它们被理

解为导致以下情况：其中大量人口在一个较长时期（数年甚至数十年）生命和生计面临严重威胁，而国家和其他管理机构无法提供充分水平的保护或支持。最常使用该词的情况是易受害性往往伴随着暴力冲突或政治不稳定，例如阿富汗、伊拉克、刚果民主共和国、索马里和苏丹的情况。但有些人辩称，像马拉维和赞比亚等受艾滋病病毒/艾滋病影响的国家，其影响受到治理薄弱和定期发生经济及自然冲击而加剧，也处于长期危机状态。

过去十年来，伴有暴力冲突的复杂危机的数量和规模急剧增加，在非洲撒哈拉地区尤其如此。许多因素，包括政治利益、对资源的控制、族群和历史上的争斗、区域差别和社会经济条件是这些复杂危机的潜在原因（Grunewald，2003年）。

这类长期复杂危机日益增加给国际人道主义界造成了特殊问题，因为解决紧急情况的资源往往在经过数月之后会逐渐减少。例如，由于对长期复杂危机的后备粮食援助剧减，时常造成苏丹南部和西部、刚果民主共和国、索马里和其它地区难民营配给粮削减的问题。

在复杂而长期的紧急情况中，能够获得资源通常达不到评估需要的一半，迫使援助机构采取将配给量减少一半等极端措施，旨在节省稀缺资源并迫使捐助方重视解决紧迫需要。使这些问题加剧的是救灾人员的安全问题和有关人道主义机构运作独立于政治实体，尤其是交战各方，有关的政治问题等挑战。

对长期危机的关切有两种。一种涉及到它们的长期不确定期限：对于这类情况，不可能期待由人道主义紧急状况顺利或自动过渡到“正常”发展事态。受影响人口的需要和优先重点各不

相同。适当的对策范围从刻不容缓的拯救生命行动——其中粮食援助发挥着重要作用，到促进和保护生计，支持基础设施、机构和服务不等。它所产生的棘手问题远远不止人道主义原则问题，还包括在技术和管理层次如何使不同的目标、时间范围和机构以及组织相互关联等难题。

第二种关切涉及长期危机的政治性质及其对谋求秉持公正、中立和独立等基本人道主义原则的机构带来的挑战。在遇有冲突和不稳定的情况下，使干预行动复杂化的不仅有体制崩溃和不安全，而且有对援助人员和目标人口产生的意外后果的重大风险。尤其是，援助提供者与当地政治角色的关系充满着道德和实际的两难抉择。

以下的案例研究揭示了伴随应急反应的各种挑战，在复杂长期紧急情况下有增无已。资源方面的制约、分析方面的局限和政策方面的空白对有效反应造成严重障碍。尽管这类情况存在固有的困难，但迫切需要努力克服体制、观念和政策方面的局限。

厄立特里亚和埃塞俄比亚的战争与粮食安全

厄立特里亚和埃塞俄比亚是世界上两个最贫困、粮食安全问题最严重的国家，这两个国家1998-2000年间发生的战争造成估计约8万人丧生，100多万人流离失所。White（2005年）对这一冲突的经济和人道主义代价做过评估。他认为，这两个国家付出的经济代价巨大，政治影响尚待消除。早在战前，这两个国家就面临干旱、农村人口过多和土地退化所造成的连续不断的粮食危机。

这场战争的直接后果是，100多万人被逼离开农耕地，丧失财产和生计，人道主义行动也由于安全条件、边界关闭

以及埃塞俄比亚无法利用厄立特里亚的港口而受到限制；许多人由于无法从事粮食生产或者无法通过贸易、销售或转让获得粮食而丧失了粮食权。

从间接后果来看，战争给粮食安全造成的影响更大。这两个国家大量征兵，老百姓流离失所，造成劳动力大量流失，无法从事生产活动。国家战争开支巨大。埃塞俄比亚的财政支出估计占国内生产总值的7%到20%。厄立特里亚的经济规模小得多，因而所占百分比要高得多。如此巨大的公共支出，如果用在较长期粮食安全工作上，本可能会产生巨大的积极作用。

而且，由于捐助国反对这场冲突，战争期间对这两个国家的发展援助大幅度减少。这种“原则性条件”严重妨碍了对消除长期极端贫困，提高干旱和其他周期性冲击后生计恢复能力的措施的改进。这种“原则性条件”的另一个后果是，尽管种种迹象表明饥荒正在出现，但捐助国还是不愿意响应人道主义援助的呼吁。媒体对暴发饥荒作了报道之后，粮食援助的交付才有所加快。捐助国的反应迟缓加深了这场危机。

两国政府2000年签订和平协定之后仍然没有开始恢复正常的双边关系，结果给两国都造成巨大的经济损失，对粮食安全形势也造成直接影响。对厄立特里亚来说，关闭边界意味着丧失其主要出口市场和重要的粮食和牲畜进口来源。对埃塞俄比亚来说，抵制厄立特里亚的港口导致谷物进出口价差进一步拉大，价格更加不稳定。

两国都在急需处理粮食不安全问题的时候失去了外部世界的信任和支持。边界战争及其悬而未决的紧张局势对国民生计产生不利影响，这种影响在许多方面仍然可以感受到。战争的影响是不容易同其他政治、社会、人口和环境方

面的因素分开。粮食和其他紧急援助可成功地处理周期性危机。但是，要想扭转这种长期下降趋势还必须做出较长期的承诺。本区域目前的需要就是在这种背景下被忽视的（插文13）。

阿富汗、索马里和苏丹 连年不断的冲突

无论是信息系统还是各种对策通常都表现出过分依赖于短期做法。在长期危机中为生计和粮食安全提供的援助行动往往都有这种缺陷，而且不限于非洲。阿富汗生计规划研究发现：

对于阿富汗长期冲突的内在原因，人们的认识十分有限，特别是其对生计的影响。援助工作一直是在有关这个国家的简单报道的基础上，通过人道主义性质的短期计划进行，强调的是交付数量，而很少注意学习。结果就是一成不变的干预方式。

（Pain，2002年，第vi页）。

阿富汗的援助政策依然不能摆脱这样的假设：农业是粮食安全的中流砥柱，农业投资本身就能解决国民生计需要。其实，相反证据表明，家庭赚取收入的方式正在多样化，因此，粮食安全现在更多的是以贸易、季节性迁移和汇款作为基础（Pain和Lautze，2002年）。

援助行动作为技术项目来设计和执行，不考虑政治因素，其风险是加深对预期受益人的利用关系。此类例子比比皆是。1992-1993年，美国国际开发署（USAID）为削弱索马里军阀而试图通过向该国提供大量粮食援助的方式来压低粮价，结果适得其反，不但军阀盗用了更多的粮食，而且还压低了当地农产品价格（Natsios，1997年）。

同样，90年代中期，各援助机构为增强苏丹南达尔富尔流离失所的丁卡（Dinka）部族的自力更生能力，把粮

插文 13

2005-2006年大非洲之角干旱期间关键的反应空白

海外发展研究所（ODI）最近进行的一项研究，探讨了2005-2006年大非洲之角干旱期间长期计划与应急行动之间的脱节现象。根据联合国估计，吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里至少有1100万人陷入危机。这项研究质疑，为什么准确、及时的早期预警（如粮农组织的饥谨预警系统[FEWSNET]/索马里粮食安全分析组[FSAU]）未能有助于采取迅速和适当的对策。它着重说明应急规划不充分、生计规划能力有限以及筹资机制不灵活等，何以造成生计干预行动的延迟和缺陷及粮食援助在应急行动中占有主导地位。

这项分析根据二手数据和访谈，指出了对游牧业，尤其埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里跨界游牧业性质的误解，报告营养不良程度已远远超出紧急状况临界点，牲畜损失高达

70%，游牧民为寻找水、粮食、工作和救济而大批迁移。

这场危机反映了一种长期粮食不安全状况，虽然一再为此发出紧急情况警报，但人道主义和发展问题工作者还是难以区分长期贫困征兆与即将暴发危机的不稳定状况的征兆。特别是东非牧民的长期脆弱性在人们看来已经表明生计难以维持，应当帮助他们从事农耕或其他生产性活动。这忽视了削弱牧民抗灾能力的种种外部因素。在非洲之角的大多数国家中，牧民群体都在政治上和经济上处于边缘地位。很少有哪个国家的政府或外部活动者承认这一点并采取适当的对策，例如处理土地和水等自然资源的获取问题。

资料来源：海外发展研究所，2006年。

食援助改为农业投入和贷款计划，但忽视了丁卡部族对其周围（主要是巴格拉阿拉伯人）部族的从属关系，结果反而加深了他们的依附程度（Duffield，2002年）。对苏丹努巴山地区的一项专案研究表明，需要进行一种敏感周全的分析才能在这种复杂情况下作出有效的反应（插文14）。

非洲大湖区的冲突

中部非洲大湖区陷入冲突已长达10多年。自冲突暴发以来已有380万人伤亡，在刚果民主共和国发生的危机是第二次世界大战以来最惨重的。估计每

天仍有1200人因这场冲突而死亡，主要是死于可以预防和可以治疗的疾病。产妇死亡率估计为每10万人中有1837人死亡，可能是全世界最高的之一，艾滋病毒/艾滋病发生率还在攀升。

英国拯救儿童会的一项研究，对刚果民主共和国、布隆迪和乌干达三国中非大湖区的七个专题研究地区的粮食安全干预行动进行了调查（Levine和Chastre，2004年）。审查内容涉及所采取的干预行动是否适合解决这些地区人民面临的粮食安全困难。研究报告论述了不同类型的危机，其中包括目前造成人口被迫迁移的严重的粮食不安全状

况，以及冲突发生后农村地区干旱频繁，返回人员因冲突和自然灾害而大量涌入城镇地区。

Levine和Chastre（2004年）认为，粮食安全方面的干预行动大都未能解决受危机影响的人的优先需要。各个机构对几乎所有情形都使用同样的范围狭窄的对策；这些做法治表而不治本，完全限于粮食援助和粮食生产，结果往往是没有成本效益。在种种压力之下，各个组织无法透彻地考虑对策是否妥当，因此，即使掌握了有关受害人口以及对其生计造成的破坏的大量信息，还是未能在采取对策时考虑到这些信息。

研究发现，无论发生什么紧急情况都会把种子和工具分发下去，但从来没有证据表明，作为援助对象的家庭因缺少种子或工具而无法生产。采取这种做法仅仅是基于这样的简单推理：众多个体农户总的来说没有余粮出售。在种子分配和营养干预方面，行动所依据的一系列假设也成问题，其中主要的一点是，受影响的人都是维持基本生计的农民，他们与市场隔绝，而且无法利用更为广泛的生计战略。

在大多数情况下，更妥当的做法本来应当是通过提供现金来加强权利，同时修建道路以改善安全状况和进入市场。令人遗憾的是，可用于现金转移的捐款数额有限，粮食安全规划也很少包括加强市场功能的措施。同样，“非救济性”干预的规模也远远不能满足对付危机状况的需要。从更大范围来看，人道主义干预行动筹资工作的失败都属于这种情况（另见插文15和第5章）。

根据Levine和Chastre（2004年）的看法，虽然在存在不安全因素的大湖区进行快速评估并非不可能之事，但还是很少进行这种评估，即使是做了这样的评估，各反应机构也并不加于充分

考虑和分享评估意见。那些设计对策的人往往都没有深究真正的需要是什么。更令人担忧的是，大多数人都把吸取教训和核查行动效果放在较低的优先位置。

Pottier（2003年）对刚果民主共和国伊图里地区的冲突作了研究。Hema和Lendu两族人之间的纠纷导致了1999年的公开冲突。土地及其丰富资源的使用权是这场冲突的关键。根据1973年的巴卡吉卡土地法，为了争取政治支持而准许Hema族的上层人物取得Lendu族农民视为祖传而不可剥夺的土地。Hema族人建立了牧场，其中许多都是80年代期间在国际援助项目的鼓励下建成的。那些与Hema族人有关联的反叛派别现在控制着这片土地的矿产财富。以前从事农耕的Lendu人反而在原本属于他们的土地上变成了非法占用人，在各种（靠驱逐威胁来维持的）强制性劳动制度下做矿工或提供其他服务。对军阀的忠诚也不是一成不变的，但变化原因不是什么政治信仰，而是贫困和粮食没有保障使然。

Pottier认为，那些从事和平缔造和恢复农业工作的人必须研究为什么军阀能够牢牢控制人口的深层社会原因。他们必须注意土地问题、制度上造成的脆弱境地以及由此对制度化保护的需要和劳工问题。这里面临的挑战是设法消除造成不安全状况的各种条件，使军阀无法以胁迫手段对所谓的族群追随者进行操纵。除了采取措施保护并鼓励在冲突之后恢复当地粮食市场之外，如果各机构能够致力于伊图里的土地改革，那将有助于扭转该区域生计和粮食极端没有保障的状况，从而减少这种控制。

从长期而复杂的危机中吸取的教训

这些例子表明了长期危机中对付粮食不安全问题所面临的特殊挑战，它

插文 14

促进冲突化解的努巴山计划

努巴山属于苏丹最富庶、最肥沃的雨育地区。以往粮食生产常有富裕。但是，苏丹人民解放运动（SPLM）与政府发生冲突，导致大量人口被迫离开家园，当地生产体系完全崩溃，粮食不安全状况时有发生。

自80年代后期以来，努巴山地区一分为二，政府控制着平原地区的大部分农田和城镇中心，人民解放运动则控制着人口拥挤的丘陵高地。整个90年代期间，政府控制区的人民可以得到外部援助，如粮食救济，但政府不准许外部援助分流到人民解放运动控制区。于是，1999-2000年外部援助基本停顿下来，一些援助组织因无法接近人民解放运动控制区内更需要援助的人民而撤出了这一地区。正是在这种情况下推出了促进化解冲突的努巴山计划举措。

基于政策对话的人道主义援助

人道主义行动必须考虑到在援助成为一种战争武器的环境中操作所面临的各种困难。只有敌对派别与主要外援方开展政策对话，采取协调行动，才能破解人道主义援助方面的困局。首先需要注意的问题是敌对派别与国际组织之间高度的不信任，后者要与政治上对立的双方打交道。为了减少相互之间的猜疑，在这个地区展开干预行动，联合国驻地协调员/人道主义事务协调员发起了一个由所有潜在计划合作伙伴参加的为期一年的集中协商过程。这些合作伙伴包括联合国的9个机构、16个国际非政府组织、24个国内非政府组织以及苏丹政府和人民解放运动。计划的目的是使所有利害相关方能够参与一项由努巴人主导的对策并为此作出贡献，

们无一不与在复杂、变幻环境下的应变能力和国际干预有关。

捐助方和执行机构历来都无法“超出标准化干预行动的框框进行思维”，往往都是站在远处对这些行动作出决定。信息和早期预警系统固然有缺陷，但从更根本的方面来说，似乎还是不愿意对真正的需要作出分析和有创意的反应并监测效果和所吸取的教训。机构干预行动往往以其他环境（多为自然灾害区）中取得的经验为基础，而这些经验教训往往又不分青红皂白地照搬到眼下的情况。另外，粮食不安全问题其实涉及各种各样不同的情形，它们因情况不同和时间不同而千差万别，不可能完全

用狭窄的和标准化的综合政策对策来处理。

僵硬、过时的筹资机制使国际人道主义系统几乎无法对复杂和长期的紧急情况作出迅速、灵活和相称的反应。从机构层面来看，人道主义机构通常不愿意或者无法认识到，对长期危机采取的援助行动势必造成社会、政治以及技术和经济上的后果，从而使受影响的人口无法得到预期的益处。如果不注意这种政治上的影响，那就意味着干预行动往最好的方面想是祸福参半，而如果往最坏的方面想则会使粮食最无保障的人的处境更加恶化。

本章前面结合突发紧急情况对人

以解决努巴山区人民的短期和长期需要。

成绩

- 所有各方都已赞同这项计划。这是冲突尚未平息敌对派别就已签署的唯一一项联合举措。
- 该计划是苏丹停火协议早期阶段的一个关键因素。
- 合作伙伴投入大量资源，深入了解地方的粮食经济并找出加强粮食经济的切入点。这有助于大力强调可持续性，同时重视能力建设。
- 援助根据需要提供，优先考虑安置营的人民和贫困农民。
- 土地持有制问题成为更广泛的苏丹和平进程的一部分。
- 更多利用从努巴山当地采购的粮

食。粮食援助应当限于无法进行种植、急需援助的地区。

- 通过信息分享和方法纳入主流，一种专门的协调机制促进提高了援助效率。

需要吸取的教训

此类框架可以把长期考虑纳入紧急对策，其中包括所有各方的参与和强调本国当家作主，计划设计和决策注重参与性方式以及集体倡导。通过这种方式就能够打破一向靠外部推动粮食不安全对策的格局，在致力于冲突化解和缔造和平的同时采取各种注重能力建设、可持续农业和振兴市场的办法。

资料来源：Pantuliano，2005年。

道主义反应取得的进展作了论述，过去10年当中，这种进展促使难民和国内流离失所者收容营的条件大大改善。尽管如此，在解决复杂紧急情况受影响者的需要方面，仍然存在着相当大的政策空白。



结论

国际人道主义援助界已经为有效应对紧急情况所造成的暂时的粮食不安全状况建立了广泛的经验基础，但在对付缓慢发生的危机方面仍显乏力，特别是对付那些在不引人注目的情况下悄然发

生的复杂而长期的危机。2004年12月发生的海啸就是一个活生生的例子，说明只要有了必要的资源，人道主义机构就能够及时而娴熟地采取令人印象深刻的行动。

粮食援助通常是迅速应对策略中的一个关键组成部分。在目标明确的情况下，抓住时机针对紧急情况采取粮食援助行动，是加强短期粮食供应能力和增加急需者获取粮食的机会的关键。但是，这样的干预行动费用比较昂贵，容易在采购和后勤上出现延误，如果时间掌握得不好，目标不明确，还有可能对生产、市场和生计产生不利影响。

有一点或许是可以做到的，如果在

插文 15

应对危机的资金经常不足

人道主义援助资金的筹措和使用方式存在着严重失衡现象。刚果民主共和国的情况最为典型。尽管这里发生的冲突造成骇人听闻的伤亡，但2005年联合国呼吁为刚果民主共和国提供2.12亿美元的资金之后，只设法筹措到所需总额的51%。《2006年行动计划》要求为解决人道主义、恢复和减少贫困方面的需要提供6.81亿美元，但截至2006年5月中旬，作为对这一行动计划的响应只收到了3000万美元，即只有4%。

从时间上来看，其他危机的人道主义援助的流量也是不一致和无法预测的。苏丹人道主义危机收到的资金，2004年占资金需要量的75%，2005年只收到一半，而到2006年中期所收到的资金还不足20%。这种下降

趋势已经威胁到各种人道主义活动的有效实施，因为人道主义组织作出了承诺并承担义务，但又无法兑现。某些部门的资金常年不足，还导致能力削弱和援助质量下降。

人道主义援助流量不均匀，有多方面的原因：媒体报道不够、缺乏战略和经济上的利益、政治意愿薄弱、社会价值观念不同、或者捐助方担心捐款被挥霍。无论动机如何都会形成一种“人道主义彩票”，抽彩的结果决定了刚果民主共和国的穷人2005年每人得到约100美元的救济援助，而亚洲海啸受害人所得到的援助则是这一数额的10倍以上。

资料来源：经济与社会理事会。2006年。

危机刚一出现时就提供适当的支持，许多要依赖粮食援助的人可能根本就不必再要求这种援助，或者能够更快地恢复生计手段并减少对粮食援助的需要。在此期间，其他一些粮食没有保障，但由于资源和后勤困难又得不到粮食援助的人或许可以免于饥饿和健康不良。

粮食援助固然常有必要，但往往并不是最适当的对策，而且从来都不是唯一必要的对策。粮食援助往往使用过多，因为这是最易得到的资源，而且也是捐助方和各机构知道如何使用的

资源。需要更加重视的是，使用各种信息、分析和监测系统来评价受影响人的实际需要和优先需要，并从行之有效和行之无效的做法中吸取教训。有效的应急对策必须以能够充分对付有关问题的灵活而相称的资源作为依托。

本章找出了那些妨碍对人道主义危机采取有效对策的政策空白。下一章更为详细地论述这些政策空白，特别是在处理复杂而长期的危机时的政策空白，并对如何弥补这些空白提出一些见解。