

5. 复杂紧急情况中的政策空白

粮食安全领域的危机应对行动，往往反映了以提供粮食援助和农业投入物为主的范围狭窄的行动。随着长期危机更加明显和紧急趋势的可预测性提高，标准应对行动的局限性提出了新的问题。如何才能加强粮食安全行动，消除长期、持续危机的根源？粮食援助如何补充其他干预行动？理想的危机应对与政治、安全和时间因素有时可能占上风的现实之间是否存在某种平衡？

在回答这些问题时，发现许多层面上存在政策空白。对捐助者和国际机构来说，应对长期紧急情况趋势方面的挑战暴露了决策和应对领域的空白。捐助者和国际机构对区分适当危机应对行动没有给予足够重视，干预行动往往治标不治本。

决策和应对领域的政策空白是由一系列因素造成的。危机中的信息往往是零散的，缺乏可比性，没有以战略方式加以使用（Maxwell和Watkins, 2003年）。计划应对往往由一次性需要评估指引，由资源供应和机构能力驱动，而与持续监测、评价和影响评估没有联系（Darcy和Hofmann, 2003年）。复杂紧急情况的供资活动不一致和难以预测，偏重短期计划。

因此，计划需要创新，才能确保决策和应对机制处理眼前的和较长期的优先重点。为分析粮食安全而改进现有评估工具和确保标准术语、定义和框架，是解决办法的一部分。还需要进一步努力克服国家和国际一级的机构缺点。

政策空白

最近几年，人们对复杂形势下国际应对行动的范围和性质表示的关注增加（Pingali、Alinovi和Sutton, 2005年）。持续时期较长的危机所需的应对需要广泛规划，并必须适应不同的情形。然而，这方面几乎没有成熟的良好方法。

最新趋势再次引起了人们对复杂紧急情况和长期危机中援助行动的人道主义方面与发展方面之间的联系的关注，一段时间以来，人们认识到这种联系很成问题。迹象表明，迄今拥有单独的机构、供资和人员安排以及不同目标和原则的这两个领域正在汇合。

粮食安全政策空白可视为这种“人道主义-发展界线”的一个方面，拆除这一界线早已成为灾害和紧急情况处理者和分析员的一个辩论主题（Flores、Khwaja和White, 2005年）。为了迎接这一挑战，设计了不同的政策框架，但几乎没有执行价值（如“欧洲联盟[EC]救济与恢复和发展相联系”以及粮农组织的“双轨方法”）。

捐助者和国际机构发现难于商定特定危机的相对规模和严重程度，确定危机达到“关键”点和决定是否需要处理暂时需要、长期因素或两者所需的干预程度（海外发展研究所, 2005a）。关于最近大非洲之角应对行动的专题研究（上一章插文13）说明了复杂紧急情形下的这些挑战（海外发展研究所, 2006年）。

这项案例研究中最显著的是长期与短期需要之间的联系受到损害的程度，结果是采取了一系列与该地区冲突规模和机构崩溃似乎不一致的政策干预行动。另一个明显特征是国际社会应对危机的行动明显迟缓，尽管预警和评估信息早就作出了预测。与此相关的是过分偏重仅仅为“粮食援助”部门提供资金，下文对此问题作了论述。

决策和应对方面的挑战

决策和应对方面的政策空白产生于一系列不同的因素。本章主要论述三个关键领域：信息使用、需要评估和复杂紧急情况供资的性质。本节对这些问题进行了更详细的探讨，下文将探讨改进计划应对的潜在办法。

战略信息使用

随着紧急情况的发生频率加快、严重性增加，暂时和长期危机日益难以区分，对改进人道主义信息使用的要求大量增加（Maxwell和Watkins, 2003年）。认识到这一趋势，已采取一系列广泛的举措，重点是改进决策者可用于处理救济与发展之间的关系的新概念和区分紧急与长期易受害性的数据，如全球信息及预警系统（GIEWS）；粮食不安全及易受害性绘图系统（FIVIMS）、人道主义事务协调办公厅（OCHA）的人道主义信息中心及基于万维网的信息分享平台如救济万维网。

与信息有关的一系列问题仍然存在，突出了决策有时得不到关键信息的程度，而这些信息应当成为明确认识危机的根本性质和有效应对危机的基础。

信息的可比性和可信性是一项重要的关注。缺乏全系统的信息管理标准、

系统和指标，是执行和战略规划要求方面的一项制约因素。在需要一系列部门信息（如营养、水和卫生及保护等）时尤其会出现这一问题，但相互竞争的信息又缺乏互用性。结果导致信息过载和零散化，实际上可能增加人道主义工作决策的不确定性（Curriion, 2006年；联合国人道主义事务协调办公厅，2002年）。传递适合一系列信息用户（如捐助方、媒体和私营部门）的战略信息（如确定对象的信息渠道和可加以管理的格式）至关重要。

信息与计划应对之间的联系也是一个相关的问题。例如，在尼日尔人道主义危机过程中提出的一个问题，涉及解释信息的方式及随后为决策提供信息的应对预案分析（海外发展研究所，2005b）。就2005年尼日尔的情况而言，人们认为对所采取的粮食安全战略的理由——补贴谷物销售、谷物仓库、粮食和现金换工、补贴饲料供应和兽医治疗和预防——没有进行分析或适当监测，尽管能够获得可表明这样一种应对措施不适合对象人口需要的信息。

需要评估

一个有重大争议的领域涉及需要评估过程指导在危机中作出计划应对的程度。人们对机构评估过程的可靠性和客观性进行了广泛的辩论。正如Darcy和Hofmann (2003年, 第16页)声称的那样：

“需要评估往往与应对行动的制定合并，其方式可能导致采取由资源带动的干预行动，而排除其他形式（可能更为合适）的干预行动”。

因此，以需要为基础的标准方式已经与由供应推动的需求分析相联系，与前重后轻的评估相关，未能认识随着危机的发展而不断变化的需要和风险性质。

从粮食安全角度来看，与需要评

估有关的争议提出了一系列令人关注的问题。需要评估极少是跨部门分析的产物，常常反映了个别机构的专业力量和机构重点。因此，需要评估与有效计划之间的联系薄弱。评估过程仍然是临时的，难以对比分析。

在广泛的“人道主义评估”领域中，存在容易混淆但概念又明确不同的系列概念和术语，包括紧急粮食需要评估（EFNA）、紧急粮食安全评估（EFSA）和紧急需要评估（ENA）（Haan, Majid和Darcy, 2006年）。在这一方面，相关机构和决策者之间协调不力，结果没有优先考虑以证据为依据

的方法。这产生了一种不信任的气氛，在评估需要的方式和应对方式方面产生偏见（Darcy和Hofmann, 2003年）。

尤其是在粮食援助范畴内，人道主义评估将评估纳入紧急呼吁的做法受到了批评。2003年，世界粮食计划署着手通过加强紧急需要评估能力（SENAC）项目来解决这些问题。该项目的进展和持续工作值得特别重视，插文16作了简要介绍。

为复杂紧急情况提供资金

人道主义供资活动的结构，是决策和应对方面的一项限制因素，这种结构

插文 16

世界粮食计划署与加强紧急需要评估能力项目

需要评估的可靠性和客观性受到人们关注。就世界粮食计划署而言，人们对把评估纳入紧急呼吁的做法专门提出了批评，因为这产生造成信息介绍方式扭曲的风险，尤其是过分强调粮食援助的重要性，而忽视紧急情况期间和之后恢复生计的替代方法。人们尤其针对世界粮食计划署关于2002年南部非洲粮食危机的粮食需要评估提出了这些关注。

因此，粮食署执行局于2004年为加强世界粮食计划署的紧急需要评估能力批准了一项政策和一个为期30个月的实施计划。加强紧急需要评估能力（SENAC）项目旨在通过更加精确和公正的需要评估，加强粮食署评估紧急情况下粮食部门人道主义需要的能力。

具体而言，SENAC项目旨在：

- (i) 提高粮食署关于紧急粮食安全评

估的责任性和透明度；(ii) 制定和更好地检验评估方法和指导；(iii) 改进存在反复和长期紧急情况风险的国家的危机前信息的提供和管理；以及(iv) 通过向六个区域局派遣评估专家，加强粮食署的实地能力。

SENAC项目由一个指导委员会和一个国际咨询小组提供指导，指导委员会由捐助方组成，国际咨询小组由代表学术界、粮农组织和联合国其他机构、世界银行和非政府组织伙伴的粮食安全专家组成。迄今为止，所开展的工作已经导致为紧急粮食安全评估制定初步准则，对粮食安全和评估的若干主题进行案头研究，组织危机前的基准调查和向若干国家的粮食安全监测系统提供投入。这些活动将持续到2007年，并于2008年纳入主流活动。

资料来源：世界粮食计划署，2005b。

与各机构支持早期恢复和发展努力的能力分不开。

正如上一章指出的那样（见插文15），复杂紧急情况筹资趋势的特征是筹资水平低而难以预测，可能因不同危机和不同部门（如后勤、卫生和营养）而异。联合国联合呼吁进程（CAP）是旨在精简联合国机构及其伙伴呼吁为紧急救济活动提供资金的方式的一种机制。自20世纪90年代启动该机制以来，所要求的总额中平均有60%获得捐助方的认捐，粮食援助在联合呼吁进程中所占的比重一般要高得多（Webb, 2003年）。在1994年至2001年

间，捐助者对粮食署在联合国联合呼吁进程中提出的粮食援助请求的响应率平均为85%，而所有其他部门合计仅为58%（联合国人道主义事务协调办公厅，2002年）。这一趋势在图10中更加突出，该图依据联合国人道主义事务协调办公厅资金跟踪处提供的数字，详细说明了2005年各主要部门通过联合呼吁进程提出的全球需求和得到的认捐情况。

最新趋势表明，打破筹资不足这一局面所取得的进展不一。2003年，良好人道主义捐助精神（GHD）计划标志着捐助者对改进人道主义机构筹资方法的

图 10
筹资需求和捐献



资料来源：联合国难民事务协调办公厅资金跟踪处。

一种承诺。GHD计划的一个核心部分包括“与需要相称并根据需要评估分配人道主义资金”的努力。与此同时，人道主义援助达到发展援助总额的10%，并在1999年至2002年期间稳定为大约57亿欧元（经济与社会理事会，2006年）。

虽然良好人道主义捐助精神帮助促进了良好的捐助方法，但尚未对供资不足的危机或部门资金流量产生重大影响（经济与社会理事会，2006年）。2003-2005年间，人道主义援助连续两年增加20多亿欧元；然而，增加的援助大部分用于大规模灾难，包括阿富汗、伊拉克和海啸受灾国家（经济与社会理事会，2006年）。最近对中央应急基金（CERF）进行的改革值得注意，下文将进一步讨论。

资金不成比例有时被归咎于“同情疲劳”或“CNN效果”，但一些政治和经济因素也在产生作用。为复杂紧急情况供资的活动受到捐助者预算的短期供资期限及捐助者资金指定提供给特定的联合国机构或其他国际机构的影响（Levine和Chastre，2004年）。实际上，这妨碍了长期规划，而随着各机构迈向专业化和组织能力增强，日益需要长期规划。这也推动了一个竞争性日益增强的援助环境，联合国机构和国际行动方在这一环境中为差异很大的一系列干预行动竞争有限的资源，包括规范分析、领导、协调和提供服务（Dalton等人，2003年）。

而且供资活动的部门偏见很还由于联合国系统内部的缺陷所致（Smillie和Minnear，2003年；Darcy和Hofmann，2003年）。正如上文所讨论的那样，分析陈述和应对的优先次序极少促使捐助机构调整供资。同样，机构与其他国际活动者之间的协调往往效率低下，联合国驻地协调员/人道主义协调员和地方当

局的领导作用往往不足。最后，不同机构各自的应对能力也有差异，促使人们为试用过的干预行动反复筹集资源。这些因素产生合力，使人们持续偏重为满足眼前的需要而采取更加实在而可替代的应对行动。

改进决策和应对

为了改进决策和应对，需要实行一系列的革新，以加强分析和评估，消除国家和国际一级的机构限制。本节更加详细地探讨了实现这一目标的各项战略，尤其借鉴以国家为基础的和机构间的经验。

信息与行动相联系：分析的作用

正如上文所讨论的那样，决策往往是在缺乏关键信息的条件下进行的，而这些信息应当奠定认识危机根本性质和规划有效应对行动的基础。

分析需要改进，重点应放在以下方面：

- 技术共识和共同语言。为实现人道主义分析和应对核心成分标准化，已经采取了一系列举措，如标准化救济和转运监测及评估（SMART）、联合呼吁进程需要分析框架、和球面项目，寻求建立人道主义反应最低标准的人道主义宪章。需要为粮食安全改进分析方法，确保采用标准术语、定义和框架。尤其需要作出澄清，以便对不同粮食安全方案的严格性和作用进行分类对比。
- 基于证据的方法。还需要确保在证明需要的基础上作出反应。这就有必要保证现有基准和预警信息的可比性和可行性，以及各机构和捐助

者愿意支持更加透明的应对协议。

- 战略应对。为减轻危机影响而可能采取的干预行动名单需要得到充分考虑，而不是求助于某种供应方驱动的反应。可能决定某种反应适宜性的可能标准常常被忽视。

规范分析的范围扩大在人道主义反应中有限，因为资源更经常优先用于影响评估和评价（海外发展研究所，2005a）。人们指出，衡量和比较需要水平的共同基础不足，成为确定优先次序、公正决策和责任性的一个重大绊脚石。在长期危机中尤其如此，在这些危机中，机构或国家没有能力的风险，常常早在危机形成之前就已显露，然而，仅仅在极端情形下才动员作出应对。因此，需要对问题作更加完整的分析，使结构性问题与长期粮食不安全相联系。

在这一方面，对生计的综合全面认识是近几年来粮食安全分析方面最重大的变化。然而，这仍然提出了许多挑战（Maxwell, 2006年）。虽然基本资产类别及大多数主要的生计与战略类别已众所周知，最近更多关注侧重于理解易受害性环境和对生计的机构及政策制约因素。

为了迎接这些挑战，在索马里制定并在大非洲之角旱灾危机中广泛使用的“人道主义和粮食安全阶段综合分类”（IPC），被人们日益认为是粮农组织作出的一项重大努力，把多种来源的信息纳入单一的粮食安全和人道主义需要分析（粮农组织，2006f）。正如 Maxwell (2006年) 提出并在以下个案研究中详细说明的那样，这项工具的应用突出显示，为在指标、分析和定义方面形成“黄金标准”，人道主义和粮食安全部门的征途有多远，但它标志着朝正确方向迈出了一步。

IPC工具是一种标准化的衡量尺度，

把粮食安全、营养和生计信息综合纳入关于危机严重性和对人道主义应对的含义的明确陈述。IPC参照表（图11）提供了主要阶段级别的详细情况，即：（1）一般粮食不安全；（2）长期粮食不安全；（3）紧急粮食和生计危机；（4）人道主义紧急情况和（5）饥荒/人道主义灾难。每个级别都与一整套关于人的福利和生计的参考结果相联系。这些结果以国际标准和指标为基础，以确保可靠和可比，包括：

- 分析模板：透明地组织关键的信息片断，促进分析以证实阶段分级并指导应对分析。
- 绘图协议：一套标准化的绘图和视觉交流工具，在单张地图上有效传递形势分析的关键信息。
- 人口表格：有效而一致地交流按行政边界、生计系统和生计区分类的人口估计数。

IPC框架概括了一种形势分析，这是粮食安全分析过程中一个独特而又往往被忽视的阶段。形势分析是确定某种形势的基本方面（如严重性、根源和规模）的基础。这项分析最好得到主要利益相关者、包括政府、联合国机构和非政府组织、捐助方、媒体和对象社区广泛一致意见的支持。

例如，图12根据粮农组织粮食安全评估组对2005/06年后旱季（不太可靠的短雨季，10月至1月）的最新粮食安全预测，对IPC分级系统作了图示介绍。该图突出显示了IPC粮食安全形势分析的以下独特方面。

插图突出显示的主要方面包括：

- 严重性。IPC包括从一般粮食安全到饥荒的所有粮食安全形势。它强调需要在各阶段而不是仅仅在出现紧急情况时采取粮食安全干预行动。添加紧急粮食和生计危机（级别3）

强调了认识生计动态及其与粮食安全联系的重要性。

- 地理覆盖范围。生计区是IPC空间分析的核心单元。对生计区的分析便于更好地认识某一特定生计系统内的人口一般如何获得其食物和收入来源，其开支结构和应对战略又如何。生计资产如关键参照特征得到考虑，它突出了生计天赋资源与机构之间如何发生促进（或削弱）生计的互动。
- 直接原因和近因。根据对危害、脆弱性和根本原因的认识确定特定危机的特征。尤其是该框架整合了生计系统的风险（表明发生危害事件的可能性）、暴露程度及具体的脆弱性。
- 预测的趋势/状况。阶段分级说明了特定地区当前或即将出现的形势，而预警水平用作一种预测手段，传递某个阶段将恶化的风险信息。

IPC的执行价值不仅在于为一致的形势分析提供标准，而且在于使该评价与以粮农组织双轨方法和其他框架为基础的适当应对行动明确联系。

目前，粮农组织和世界粮食计划署都在努力开展联合活动，将IPC框架的要素纳入联合呼吁进程需要分析框架（NAF）的粮食安全组成部分，该框架是帮助人道主义协调员和国别小组以一致、协调的方式，组织和介绍有关人道主义需要的现有信息的一种手段。

改进需要评估

如上所述，对需要评估方法的关注重点是把评估作为与项目周期不同阶段相联系的一种持续应对的一部分，而不是为一次性供资建议确定正当理由而开展的前重后轻的活动。关键的一个问题是是如何加强需要评估的作用，为决策过

程，如为决定是否采取干预行动、干预行动的性质和规模、确定优先次序和资源分配以及计划设计及规划等提供信息（Darcy和Hofmann, 2003年）。

根据这些经验可选定以下优先重点：

- 把需要评估纳入持续过程。需要评估应当具体成为一个持续过程的一部分。这将突出现有的预警和基准信息系统的作用，以及可能与粮食安全监测和评价的联系。Maxwell和Watkins（2003年）通过使紧急粮食安全评估（EFSA）与更广泛的粮食安全信息和分析系统相联系来消除这些关注。这样一种系统拥有根据需要临时进行的EFSA过程之前和之后的一些成分。紧急情况发生之前的成分为EFSA增添技术力量和效率，而后续成分使EFSA过程本身与计划执行相联系，包括设计、宣传和退出战略（Haan、Majid和Darcy, 2006年）。
- 机构间合作和联合活动。需要评估活动不断变化的性质表明需要扩大机构间合作和联合评估的范围，以商定实际需要和确定跨部门重点应对行动。联合呼吁进程的需要分析框架就是协调规划的一个事例。这是帮助联合国各机构协调一致地组织和介绍有关人道主义需要的现有信息的一种工具。从2005年起，粮农组织和粮食计划署为制定一项支持联合呼吁进程需要分析框架的粮食安全部分的联合战略开展了合作（联合国人道主义事务协调办公厅，2006年）。这项战略已经在全球、区域和国家各级实施，涉及为联合呼吁进程国家中的粮食安全需要评估和应对行动确定一种共同方法。

图 11

粮食安全和人道主义阶段综合分级参照表

阶段分级		主要参照结果 (对生命和生计的当前或即将产生的结果; 以证据趋同性为基础)
1	一般 粮食安全	<p>粗死亡率 <0.5 / 10000/日</p> <p>严重营养不良 <3% (体重/身高 <-2 z-分)</p> <p>矮小 <20% (身高/年龄 <-2 z-分)</p> <p>粮食的获得/供应 通常充足 (>2100大卡人均日)、稳定</p> <p>膳食多样性 一致的多样性质量和数量</p> <p>水的获得/供应 通常充足 (>15升人均日)、稳定</p> <p>危害 可能性和易受害性中等至低</p> <p>公民安全 普遍的结构性和平</p> <p>生计资产 一般可持续的利用 (5种资产)</p>
2	长期 粮食不安全	<p>粗死亡率 <0.5/10000/日； 5岁以下 儿童死亡率<1/10000/日</p> <p>严重营养不良 >3%但<10% (体重/身高 <-2 z-分) 正常范围，稳定</p> <p>矮小 >20% (体重/年龄 <-2 z-分)</p> <p>粮食的获得/供应 基本充足 (2100大卡人均日)；不稳定</p> <p>膳食多样性 长期膳食多样性不足</p> <p>水的获得/供应 基本充足 (15升人均日)；不稳定</p> <p>危害 反复，生计易受害性高</p> <p>公民安全 不稳定；造成干扰的紧急局势 “保险战略”</p> <p>应对 承受压力和利用难以维持 (5种资产)</p> <p>生计资产 粮食安全存在明显的根本障碍</p>
3	紧急粮食和 生计危机	<p>粗死亡率 0.5-1/10000/日， 5岁以下 儿童死亡率1-2/10000/日</p> <p>严重营养不良 10-15% (体重/身高 <-2 z-分), >正常，在增加</p> <p>疾病 流行； 在增加</p> <p>粮食的获得/供应 权利不足： 2100大卡人均日，资产被剥夺</p> <p>膳食多样性 膳食多样性严重不足</p> <p>水的获得/供应 7.5-15升人均日，资产被剥夺</p> <p>极端贫困/流离失所 正在出现；广泛</p> <p>公民安全 分布面有限的低度冲突</p> <p>应对 “危机对策”； CSII > 参照值；在增加</p> <p>生计资产 加速和严重枯竭或失去获得手段</p>
4	人道主义 紧急情况	<p>粗死亡率 1-2 / 10000/日，>2x参考率、在提高； 5岁以下儿童死亡率>2/10000/日</p> <p>严重营养不良 >15% (体重/身高 <-2 z-分), >正常，在增加</p> <p>疾病 流行</p> <p>粮食的获得/供应 权利差额巨大；未能达到 每日人均2100大卡</p> <p>膳食多样性 通常食用2-3种或更少的主要食物种类 <每日7.5升人均日 (仅供人饮用)</p> <p>水的获得/供应 集中； 在增加</p> <p>贫困/流离失所 普遍，强烈冲突</p> <p>公民安全 “危难对策”； CSII大大 > 参照值</p> <p>应对 接近全部和无法挽回的枯竭 或失去获得手段</p>
5	饥荒/人道 主义灾难	<p>粗死亡率 >2/10000/日 (例如: 6000/1000000 / 30日)</p> <p>严重营养不良 >30% (体重/身高 <-2 z-分)</p> <p>疾病 流行</p> <p>粮食的获得/供应 权利差额极大；大大低于 每日人均2100大卡</p> <p>水的获得/供应 <每日人均4升 (仅供人饮用)</p> <p>极端贫困/流离失所 大规模，集中</p> <p>公民安全 普遍，强烈冲突</p> <p>生计资产 真正彻底丧失；崩溃</p>

战略应对框架 (减轻直接结果、支持生计和处理根本/结构性原因)

- 对粮食不安全群体局部地区提供战略援助
- 对粮食和经济生产系统投资
- 根据可持续性、公正和平等的原则发展生计系统
- 防止出现粮食安全的结构性障碍
- 宣传

- 设计和实施加强生计系统的稳定、抵抗力和恢复能力的战略，从而降低风险
- 向高风险群体提供“安全网”
- 为最佳和可持续利用生计资产采取干预行动
- 建立应急计划
- 消除粮食安全的结构性障碍
- 密切监测相关的结果和过程指标
- 宣传

- 支持生计和保护弱势群体
- 采取战略和补充性干预行动，立即增加粮食的获得/供应和支持生计
- 有选择地提供补充性部门支持（如水、住房、卫生和保健等）
- 在社区至国家各级采取战略干预行动，以创造、稳定、恢复或保护重点生计资产
- 制定或实施应急计划
- 密切监测相关的结果和过程指标
- 利用“危机变机遇”解决根本的结构性原因
- 宣传

- 紧急保护弱势群体
- 通过互补性干预行动紧急增加获得粮食的手段
- 有选择地提供互补性部门支持（如水、住房、卫生、保健等）
- 防止生计资产完全丧失和/或为获得进行宣传
- 密切监测相关结果和过程指标
- 使用“危机变机遇”来解决根本的结构性原因
- 宣传

- 十分紧急地保护人的生命和弱势群体
- 为基本需要（如食物、水、住房、卫生、保健等）提供全面援助
- 必要时立即修订政策和法律
- 与各种政治经济利益团体谈判
- 利用“危机变机遇”来消除根本的结构性原因
- 宣传

这种方法的主要新颖之处是扩大和改进粮食安全需要评估的范围，包括：

(i) 改进形势分析；(ii) 应对预案分析以及(iii) 监测和评价。一种新颖的做法尤其是努力包括有关应对预案分析的一项成分，这反映了评估与计划制定建立更加透彻联系的需要。

联合国机构也日益共同开展联合评估，目的是确定应对危机方面相互关联的“一揽子”部门需要。例如，自2003年以来，粮农组织和粮食计划署联合采取步骤，改进作物和粮食供应评估(CFSAMs)过程和方法，以包括与相关伙伴的联合严格审查、技术讨论、磋商和研讨会。自2004年初以来，作物和粮食供应评估通常包括捐助机构的“观察员”，以提高这一过程的透明度和认识。这种合作方式可能有缺陷，即“合而为一”的评估方法可能影响方法的严谨性和部门分析。因此，评估应当切记密切协调的必要，但同时又进行独特的部门分析，以确保各部门的技术完整性及最大程度的协调(Haan、Majid和Darcy，2006；Darcy和Hofmann，2003年)。

加强机构能力和领导作用

需要促进机构能力和领导作用，才能促进在战略应对行动中对粮食安全的优先重视。在国际、国家和区域各级，这意味着注重确保粮食安全更广泛的方面被纳入政策和计划制定活动。

国际一级

近年来，人们对国际社会以及时、可预测的方式满足危机中受灾人口基本需要的能力的关注日益增加(联合国人道主义事务协调办公厅，2005年)。从粮食安全角度来看，辩论指明人道主义协调和能力方面的严重不足。把粮食

图 11 (续)

粮食安全和人道主义阶段综合分级参照表

预警级别	可能性 (恶化阶段)	严重性 (恶化阶段)	参照危险和易 受害可能性	行动含义
警告	尚不明	不适用	危险：发生或预测情况说明有可能性；易受害 可能性低或不肯定 过程指标：略差于正常情况	密切监测和分析
中等 风险	可能性增加		危险：发生或预测情况说明有可能性；易受害 可能性中等 过程指标：很差于正常情况	密切监测和分析 应急规划 加紧当前阶段的干预 预防性干预 — 高危 险人群的紧迫性增强 宣传
高风险	可能性高； “很可能”	按预测阶段规定， 和按地图上的对角 线颜色所示。	危险：发生或强力预测 重大情况说明有可能性； 易受害可能性高 过程指标：重大严重负面变化	

¹ 应对战略指数。

资料来源：粮农组织/粮食安全分析处，2006年。

安全、营养和生计纳入人道主义活动，暴露了优先重点和能力结构不明确的问题。与此相关的是，在联合国和国际机构中，人力资源和部门能力方面准备不足。

如插文17所概述的那样，联合国正在进行的人道主义改革进程，目的是通过改进危机应对的可预测性、责任性和效益来迎接其中某些挑战。改革进程的主要内容旨在加强应对能力、协调和筹资机制。正在采取一系列互补措施，重点是确定国家一级的基本标准、定义和统一筹资（海外发展研究所，2005a）。

正在形成的人道主义改革结构非常注重管理和技术方面，这些是捐助者通过良好人道主义捐助精神（GHD）方针大力促进的优先重点。虽然仍然处于初期，已能确定与粮食安全和长期危机有关的一些初步经验教训。就改进效益而言，通过分组领导方法已查明系统能力空白。这包括涉及以下方面的九个部门，并委派了领头方：水卫生和营养（UNICEF）；自然灾害中的庇护（国际红

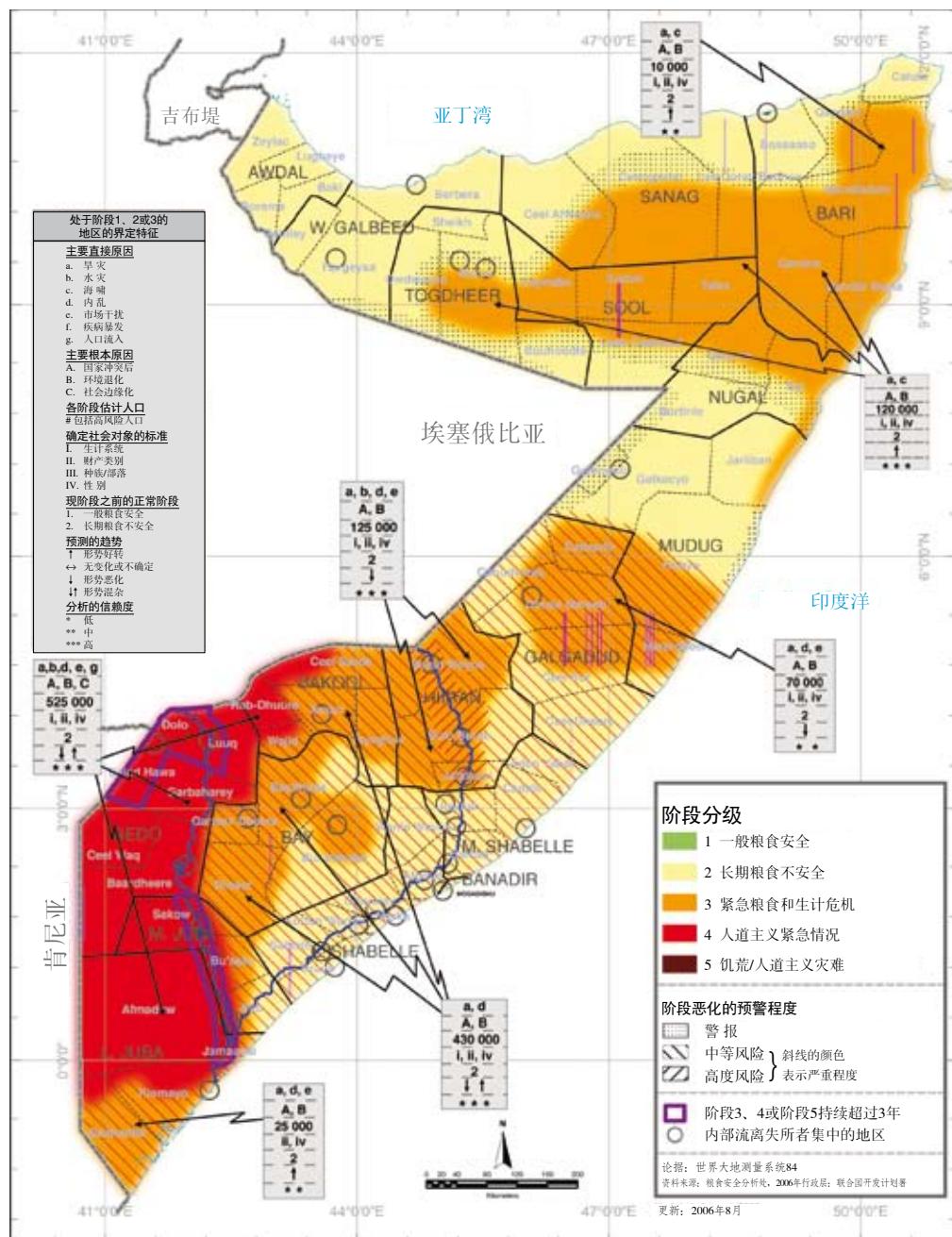
十字会和红星月会联合会[IFRC]）；冲突状况下的庇护和营地管理及保护（联合国难民事务高级专员署[UNHCR]）；卫生（WHO）；后勤（WFP）以及早期恢复（UNDP）。

巴基斯坦抗灾经历提出的问题是，这些小组是否加剧了机构间竞争？非联合国活动者和地方活动者进一步参与的程度是否得到提高？（海外发展研究所，2005a；援助行动，2006b）。生计和退出战略 — 粮食安全领域至关重要的两个方面 — 是否得到考虑，仍不太清楚。

关于资金的可预测性，中央应急基金方法被认为是改进全球人道主义应对方面的一个积极变化，就该基金重视扩大快速应对机制和注重被忽视的危机而言尤其如此（海外发展研究所，2005a；乐施会，2005年）。然而，鉴于中央应急基金仅占可用于人道主义行动的资金的一小部分，可能无法进一步处理与分析的准确性有关的根本问题和能力制约因素，就该基金财政含义而言仍然存在一系列问题。

图 12

索马里粮食安全形势分析：2005/06年度旱季后预测，2006年1月



注：估计的人口不包括内部流离失所者或城市估计数，四舍五入到万。
分级解释请见<http://www.fsausomali.org>

区域和地区边界为索马里共和国政府1986年批准的边界。

资料来源：粮农组织/粮食安全评估处，2006年。

插文 17

2005年联合国人道主义改革

2005年，会员国批准对人道主义系统实行一系列改进，目的是加强人道主义应对的可预测性、问责制和效益。根据紧急救济协调员及人道主义伙伴的指导，这些举措的结果是进行了一项人道主义应对审查，该审查建议如下：

1. 通过分组方法加强人道主义应对能力。每个小组都有一位指定的领头人，在确定存在应对空白的一个人道主义应对领域开展工作。实地和全球两级均进行分组。

2. 加强人道主义协调系统。这需要让更广泛的人道主义社会参与活

动，加强人道主义协调员的能力和知识基础，改进整个协调员系统。

3. 通过中央应急基金（CERF）确保提供可预测的资金。该基金的目标是在72小时以内向援助工作者提供足够的资金，当大多数生命处于危险之中时推动拯救生命的救济行动。CERF捐赠基金将由额外的自愿捐款提供资金，目标为5亿美元。

资料来源：联合国人道主义事务协调办公厅，2005年。

国家和地区一级

在国家和地区一级可作出更大的努力，对政策和计划框架提供支持，从而把粮食安全目标纳入国家减贫战略。自2005年以来，粮农组织和欧洲共同体均努力通过“欧共体和粮农组织信息促进行动计划”向此类战略提供支持，该行动计划目前的重点是处于长期、暂时和过渡状况中的20个国家。

计划切入点是支持政策和规划框架，以便超出往往是部门性的、与决策过程联系差的传统信息收集和分析方法的范围，确保提供适合不同情形的计划和政策产出。一般来说，这一行动的背景是无国家机构或国家机构薄弱，并反复采取短期干预行动。

例如，在苏丹南部和北部，制定“苏丹机构能力计划：粮食安全信息促进行动”（SIFSIA）的工作取得重大

进展。该计划总体目标是加强“...为分析、监测和评价与粮食安全有关的政策和计划收集和利用信息的人力、物力和组织能力”（粮农组织，2005e）。这一总目标应通过以下子目标实现：(i) 制定和实施总体粮食安全政策框架；(ii) 建立一个粮食安全组织结构，增进协调和加强纵向和横向联系；(iii) 制定、监测和评价有效的政策和计划，以处理关键的重点领域；以及(iv) 相关各方都应容易获得和利用相关的粮食安全信息。

迄今为止，该计划正在开展的工作得出了一些经验教训，可在加强机构过程中推广应用。首先，争取最高决策机构的支持至关重要，因为未来干预行动的可信度往往取决于提供这种支持的机构地点。例如，在苏丹北部和南部，均建议在总统办公室之下设立两个粮食安

全理事会，以确保粮食安全真正受到优先重视。然而，如同在其他许多情形下那样，权力下放仍然具有挑战性。

此外，信息与决策过程的联系应成为早期的一项优先重点，信息空白应得到填补。例如，在北部苏丹，关键的空白和缺点包括普查和基准数据过时、信息标准化不足、重复、获得信息的手段有限以及长期与暂时情形之间的联系差。这是令人关注的一个关键领域，也是非洲联盟（AU）、欧盟和粮农组织关于非洲预警系统效益的联合评估的一项主题（粮农组织，2006h）。

结 论

紧急与长期粮食不安全之间的联系，向捐助者和国际机构提出了决定各种危机相对严重性和不同应对预案适宜性的挑战。虽然各机构都在努力革新其计划制定方式，但现有分析工具仍有缺

陷，缺乏分析粮食安全的标准术语、定义和框架。因此，规划工作往往受一次性需要评估的支配，由资源引导的干预行动推动。政策偏向于处理危机的紧急症状，而不是一种动态形势的根源。而这一问题又因人道主义供资不一致和难以预测而复杂化。

评价粮食安全战略的适宜性，决定何处需要和何处不需要粮食援助，都需要更加有效的战略。为了确保粮食安全应对战略使立即开展的粮食安全干预行动与中期和较长期重点相联系，提出了以下政策重点：

- 改进粮食安全分析，确保根据需要作出及时的战略应对；
- 把需要评估作为与监测和评价相联系的一个过程的一部分，而不是由资源要求驱动的一次性活动；
- 加强国际、国家和区域一级的机构能力和领导作用，确保在政策和计划制定活动中考虑到更广泛的粮食安全方面。