

持续危机中的粮食不安全问题概览

本概要旨在为关于持续危机中粮食不安全问题的“高级别专家论坛”提供背景材料，简要介绍处于持续危机中各国的具体特点及造成的后果，特别是与粮食不安全相关的后果。文件将明确指出持续危机中常见的关键问题，包括指出，与仅采取短期应急行动相比，解决持续危机中粮食不安全问题已成为一种常态，而并非特例。此类国家目前面临的形势为我们带来了众多挑战和政策影响，这些均将在高级别专家论坛上得到讨论。其中包括有必要重新思考目前救灾和发展的主流方式以及相关的援助交付机制，有必要在治理不力的情况下确立政府的主导作用。其它新出现的重要问题包括有必要将粮食安全及持续危机的相关讨论纳入其它主要干预活动中，如浦山“脆弱国家援助新政”，以便加强人道主义行为方和发展行为方之间的协调，并鼓励非国家行为方参与。

背景

处于持续危机中的国家和地区指“较大比例人口在较长时间内面临死亡、疾病和生计被迫中断等紧急风险的环境。此类环境中治理通常极为薄弱，国家能力十分有限，无法应对和减轻人口面临的威胁，或为人口提高充分的保护。”¹

虽然持续危机的根源和影响各有不同，但粮食不安全却是其共同特点²。处于持续危机中各国的营养不足发生率是发展中国家平均水平的三倍（分别为 37% 和 13%）³。

除粮食不安全以外，持续危机还有以下部分或全部特点：

- 持续时间长。当危机持续几年时，就被定义为持续危机。例如，阿富汗、索马里和苏丹均自上世纪 80 年代以来一直处于某种危机之中，几乎已近三十年。

2010 年处于持续危机中的国家

阿富汗	海地
安哥拉	伊拉克
布隆迪	肯尼亚
中非共和国	利比里亚
乍得	巴勒斯坦地区
刚果	塞拉利昂
科特迪瓦	索马里
朝鲜	苏丹
刚果民主共和国	塔吉克斯坦
厄立特里亚	乌干达
埃塞俄比亚	津巴布韦
几内亚	

资料来源：粮农组织。2010。《2010 年世界粮食不安全状况：应对持续危机中的粮食不安全问题》。罗马，粮农组织和世界粮食计划署。

¹ A. Harmer 和 J. Macrae 编。2004。《在连续过程以外：持续危机中的援助政策》。第 18 号人道主义政策小组报告，第 1 页。伦敦，海外发展研究所。

² P. Pingali、L. Alinovi 和 J. Sutton。2005。“复杂紧急情况中的粮食安全问题：加强粮食体系的应对能力”。《灾害》杂志，29(S1): S5–S24。

³ 粮农组织，2010。《2010 年世界粮食不安全状况：应对持续危机中的粮食不安全问题》。罗马，粮农组织和世界粮食计划署。

- 多重根源。暴力冲突往往是持续危机的一个根源，但还有其它根源，如气候、环境 and 经济方面的冲击和压力。冲突本身可能既是持续危机的一个症状，也是造成持续危机的一个根源。
- 治理或公共行政管理薄弱。在持续危机中，困难、冲击或压力往往都会影响治理机构的能力，这反映出这些机构的代表性、合法性或问责制不足，或缺乏解决这一问题的政治意愿。
- 地方机构崩溃。传统的机构体系通常在持续危机中崩溃，而由国家管理的替代机构却很少能够填补这一空白。
- 不可持续的生计及粮食体系。生计体系及粮食体系的可持续性出现恶化，这既是持续危机的一个症状，也是导致持续危机的一个根源，其后果是导致冲突或致使粮食体系更易受其它类型冲击的影响（如气候事件、价格冲击），随后引发危机。

在《2010 年世界粮食不安全状况：应对持续危机中的粮食不安全问题》（SOFI 2010）³中，粮农组织和世界粮食计划署采用三项标准来确认处于持续危机中的国家：

- 在过去 10 年中，有 8 年宣布出现粮食危机（在粮农组织粮食及农业全球信息和预警系统[GIEWS]名单中报告），要求援助；
- 自 2000 年以来接受的外部援助中有 10%或以上为人道主义援助；
- 被纳入粮农组织低收入缺粮国名单。

关键问题

持续危机正在变得越来越常见，也就是说，紧急危机反而少见。与过去相比，今天有越来越多的危机被视为持续危机。根据粮农组织全球信息及早期预警系统（GIEWS）数据，1990 年仅有 12 个国家面临粮食危机，其中仅 5 个国家处于持续危机中。相反，在 2010 年共有 24 个国家面临粮食危机，但其中 19 个在过去 10 年中有超过 8 年处于危机中。危机的性质也在不断变化。上世纪 80 年代时，非洲很多危机主要由自然灾害引发，但到了 2010 年，已记录的所有危机均由人为因素引发（冲突或社会经济困难）或由自然及人为因素共同引发。

持续危机的影响远远不止是报章头条报道的那样，给人类带来眼前苦难，让国际社会采取应急行动。据世界银行称，国内冲突“带来的损失约相当于普通发展中国家 30 年的国内生产总值增长额”⁴。

⁴ 世界银行。2011。《2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展》。华盛顿特区，世界银行。

复杂紧急情况、脆弱国家和持续危机之间有一定程度的重叠，但对不同状况进行分类十分关键，因为这对于政策和规划十分重要。例如，如某一状况被确定为复杂紧急情况，那么就涉及人道主义问题，往往需要国际社会牵头应对，侧重点在于紧急粮援。相反，对脆弱国家的干预则侧重于了解和解决导致长期紧急情况的长期性问题和多重根源。

资料来源：L. Alinovi, G. Hemrich 和 L. Russo 编。《救灾以外：持续危机中的粮食安全》。英国拉格比，Practical Action 组织。

《2010 年世界粮食不安全状况》中列出的所有国家都遭受了人为因素造成的紧急情况（特别是冲突），且多数国家还同时遭受了自然灾害，如干旱、地震或飓风。自然灾害和人为灾害都会造成政治动荡（如 2010 年海地地震和上世纪 70 和 80 年代埃塞俄比亚饥荒），特别是在政治形势原本就较为脆弱的国家中。事实上，按照世界银行指标判断，处于持续危机中的多数国家都是“脆弱”或“失败”国家。因此，这些国家的政府缺乏能力或意愿去解决持续危机的根源和后果。

持续危机的长期性使得社会中很多基础性体制及支持系统不断遭到削弱或出现崩溃。这反过来往往又导致社会各方面之间的冲突不断加剧，使危机雪上加霜。家庭内部的权力关系也会影响妇女和女童获得粮食的权利，导致负面后果。在乌干达北部，很多妇女在战争或流离失所过程中丧偶（有三分之一家庭为女户主家庭），很多儿童失去父亲。由于无法通过国家司法部门和传统公正体系保护妇女的合法权利，因此多数寡妇、单身女性、孤儿和丧父儿童面临着土地被肆无忌惮抢夺的风险⁵，对他们的生计及粮食安全造成严重后果。

随着人们慢慢耗尽自己储备的粮食、金钱和资产，最后不得不采取不可持续的生计方式，如砍伐边际土地上的树木作为燃料，以度过短期困难，从而对本已脆弱的环境带来新的伤害。这会导致本来在出现旱灾或洪灾时，可以在没有外部援助的情况下自行应对的生计体系变得十分脆弱，即便是最轻微的冲击也可能造成大范围极度贫困。

海地是一个近期案例。多年的政治动荡和危机已经摧毁了该国的各项体制和社会结构，也耗竭了所有储备。2010 年 1 月的地震（震级 7.0）给该国带来灭顶之灾，加重了多年持续的危机。相反，智利在 2010 年 2 月遭受更大地震（震级 8.8），却能够快速应对本国人口的需求，在没有外援的情况下短时间内使各项机构和服务的运转恢复正常。

⁵ J. Adoko和S. Levine. 2004。《流离失所过程中的土地问题：阿乔利地区土地权利的重要性及土地权利面临的威胁》。坎帕拉，争取和平民间社会组织。

应对持续危机

导致难以对持续危机中国家进行有效干预的因素有以下几项。

其中一个因素涉及到各国政府和国际社会对持续危机以及其与发展进程的关系的看法。普遍观点认为，“发展”作为社会不断进步的进程，应该是一种常态，它不时会被灾害或紧急危机打断，随后再次恢复“正常的”进步趋势。但在持续危机中，这条趋势线很可能在较长时间内无法预测，它不一定是紧急情况下那种直线下降的趋势，但也不是上升的趋势，至少无法在一段时间内保持上升。粮农组织“全球信息及预警系统”数据显示，持续危机正逐渐成为一种常态，而不是特例。这就要求我们重新思考我们的“救灾”和“发展”方式。

另一个因素是应对持续危机时采取的援助方式。目前的援助架构不够合理，无法满足面临持续危机各国的需求，因为它们的需求范围很广，从应对危机的短期症状，到更宽泛的建设和平及发展议题。目前的体系采用人道主义援助提供短期支持，以便解决危机的直接影响，采用发展援助来进行长期干预（包括解决危机深层根源的干预活动）。持续危机需要将人道主义援助和发展援助相结合的做法，而目前的架构中通常不存在这一方案。持续危机情况下往往只能由人道主义机构（和人道主义预算）提供援助，尽管所需要的干预不止是保护生命或为期一年的项目。正因为如此，那些对于长期恢复能力、和平与发展（包括社会保护、机构建设和风险降低）来说至关重要的干预往往面临资金不足的问题。处于持续危机中的多数国家接受的官方发展援助要低于发展中国家的平均水平，且用于教育和农业的投资极低³。这种情况在那些危机没有得到媒体头条报道的国家尤为突出，它们往往被人遗忘。

另一个因素涉及各行为方和利益相关方如何采取行动解决危机。持续危机中各方的介入，尤其是国际社会的介入，往往力度不足，难以应对问题，且采用的方式不够灵活，难以适应不断变化的形势。在很多情况下，受影响国家的国家机构由于持续危机而受到破坏，这使得很难确定哪些才是介入的优先重点。是应该优先加强或重建国家机构，还是加强或重建生计体系（其中往往也包括加强能为生计提供支持的地方机构，包括那些非国有机构）？

另外还有一些因素涉及如何寻找最佳方式，将救灾和发展活动与建设和平和安全计划结合起来，特别在持续危机通常发生在“脆弱”或“失败”国家中的情况下。经合组织的《国际社会合理援助脆弱国家的原则》⁶和2011年12月在韩国浦山召开的第四次援助有效性高级别论坛上提出的“脆弱国家援助新政”中都认识到了这一需求。两者都将国家建设和和平建设作为核心目标，并强调人道主义、政治、安全和发展各项目标之间的相互联系。

⁶ 经合组织. 2007.《国际社会合理援助脆弱国家的原则》。巴黎，经合组织。

通过“脆弱国家援助新政”为脆弱国家发出新呼声

有充分证据证明，脆弱国家更容易受全球性资源及商品价格冲击的影响，并严重依赖粮食进口。此外，众所周知，面临粮食安全危机的几个国家都是遭受冲突影响的国家，或是脆弱国家，很多还在过去十多年中同时遭受双重困难。机构运转不力往往是造成结构性粮食不安全的根源。

一个关键问题是，在国际对话中，包括有关粮食安全等的对话中，脆弱国家的声音往往过于微弱，而且它们的利益也没有得到充分代表（粮农组织，“经济与社会视角”，2010年2月；《2010年世界发展报告》；《2011年世界发展报告》；世界粮食计划署2011）。

关于和平建设和国家建设的国际对话、脆弱国家集团（G7+）和2011年12月浦山援助有效性高级别论坛上达成的“脆弱国家援助新政”都给脆弱国家提供了发出呼声的机会。这些机制形成了一个新的框架，有助于为和平建设和国家建设提供有效支持，并在脆弱国家和国际伙伴之间建立注重结果的更紧密伙伴关系。这种新呼声、新框架和新伙伴关系将大大改变粮食安全的大背景。

“新政”中提出的和平建设和国家建设五项目标旨在帮助各国确定和平建设和国家建设领域的优先重点，并配置所需资源。这些优先重点包括安全、创造就业机会及改善生计、为负责任、公平的服务交付开展能力建设。这些目标既和千年发展目标起到互补作用，又能有助于千年发展目标的实现。“新政”中的其他内容为各国对脆弱性实施评估提供了框架，对降低援助不稳定性和加强援助的及时交付做出了规定，同时将新的侧重点放在地方机构建设和利用、能力以及资源透明管理体系和服务交付体系上。所有这些对于降低粮食不安全都至关重要。最后，“新政”呼吁通过签订国家契约来加强伙伴关系，从而促使各方更关注为国家牵头实施的优先重点提供支持，并共同为结果承担责任。

未来挑战

关于如何才能找到对持续危机实施干预的最佳方法，仍然有很多需要学习的地方。关键是要将每个持续危机作为单独的案例来吸取教训，确保对生计、冲突、性别动态、社会背景、地方机构及国家机构等有更加深入的了解，并确定不同行为方应该发挥什么作用。同样，还需要做更多努力，对干预产生的影响开展评估，并了解哪些行动最为有效。

就干预而言，处于持续危机中的各国需要从国际社会那里获得支持，以创建更加可持续的生计和粮食体系，创建社会保护计划，将风险管理和风险降低纳入国家的主流经济、社会投资方案和各项计划中。这种支持不仅要帮助各国摆脱危机，还要让他们避免在未来再次陷入危机，也就是要加强治理和机构的恢复能力以及预测与应对危机的能力。要想在这些方面取得进展，就必须对干预活动进行调整，以便

更好满足眼前需求，同时解决持续危机的结构性根源。需要建立机制，来协调救灾、转型、发展和和平建设过程中涉及的所有行为方以及粮食和营养安全领域中各项内容涉及的所有行为方之间的行动，同时还需从整体上注重加强各国主导权和发展的有效性。

粮农组织、联合国儿童基金会和世界粮食计划署最近在索马里开展的合作就是最好的证明，让我们看到国际机构之间协调行动产生的巨大效果。2010 年 12 月建立的“全球粮食安全专题组”⁷又提供了新的机遇，有助于进一步加强与粮食安全有关的人道主义行动，当然这与长期干预活动之间的关系仍有待进一步关注。近年来，处于持续危机中很多国家的政府都已经在促进粮食安全方面发挥了越来越重要的建设性作用，而不是被动地接受援助。例如，在浦山提出的“脆弱国家援助新政”就是这方面的一个缩影。

关于短期供资机制和长期需求之间缺乏匹配的问题，我们也看到一些计划已经在努力解决这一问题，将短期供资与长期战略联系起来。这只是一种权益之计。捐赠方应按照需求评估结果和计划中存在的机遇划拨资金，并确保资金到位，同时要留出充足资源用以应对持续危机下的特殊情况。做出供资承诺时，应特别认识到，要解决持续、往往被遗忘的危机需要较长时间。

更多参考资料：

Adoko J., Levine S. Land Matters in Displacement. The Importance of Land Rights in Acholiland and What Threatens Them; CSOPNU, December 2004.

www.internal-displacement.org/.../Land+matters+in+displacement+final.pdf

Alinovi L, Hemrich G, Russo L (eds); Beyond Relief: Food Security in Protracted Crises Evidence from Sudan, Somalia and the Democratic Republic of Congo; Practical Action, London 2008

Maxwell D., Russo L, Alinovi L.; Constraints to addressing food insecurity in protracted crises. Published online before print June 6, 2011, doi: 10.1073/pnas.0913215108 PNAS July 31, 2012 vol. www.pnas.org/content/109/31/12321.

Food and Agriculture Organization (2010) The State of Food Insecurity in the World 2010: Addressing Food Insecurity in Protracted Crises (FAO, Rome). www.fao.org/publications/sofi/

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding; A New Deal for Engagement in Fragile States, 2011. www.oecd.org/dataoecd/35/50/49151944.pdf

Levine S. ; Livelihoods in protracted crises.. Paper for High Level Expert Forum , 13-14 September, 2012 <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/hlef/documents/en/>

Macrae J, Harmer A (2004) Beyond the continuum: Aid policy in protracted crises. HPG Report 18 (Overseas Development Institute, London). www.odi.org.uk/resources/docs/279.pdf

⁷ <http://foodsecuritycluster.net/>

Pingali P, Alinovi L, Sutton J (2005) Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience. *Disasters* 29(suppl 1):S5–S24. www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf

The World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. Published by the World Bank. wdr2011.worldbank.org/fulltext/

UN Development Program (2012) Africa Human Report 2012 (UN Development Program, New York)
www.unpd.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Africa%20HDR/-2012-EN.pdf