

# 持续危机中个人、家庭、社区及机构的恢复能力

本简介对持续危机背景下恢复能力（resilience）的概念做全面总结。为避免多次冲击导致人民重复陷入贫困和困境，各方对恢复能力的关注与日俱增。有关恢复能力的定义多种多样，但都包含一项共同内容，那就是在冲击之后有能力恢复和有能力适应变化。虽然要想为恢复能力下一个通用定义并非易事，但具备恢复能力的社区往往都具有充足的物质资产、社会资产和技术知识，能够创新和灵活应对冲击。为了帮助提高恢复能力，援助计划必须确保所有行为方都对成功的概念有共同的理解，同时侧重长期和短期需求，及时应对变化，保持对成果的注重，而不是对产出的注重。

## 背景

萨赫勒和非洲之角地区最近发生的大规模灾害使各方再次关注到面临旱灾、冲突、高粮价和其它对粮食安全造成威胁的因素给几百万脆弱家庭带来的苦难。当长时间遭受气候、经济和政治冲击破坏了人们应对逆境的能力时，就需要国际人道主义援助的介入。

人道主义援助能拯救生命，遏制灾害，但无法避免在重复冲击引发紧急情况时需要采取的应急行动。由于重复需要应急干预行动的情况经常发生，且往往在同一地点、同一人群上重复发生，因此越来越多的人开始呼吁各国和国际社会重新思考解决这些复杂情况时所采用的方式。

越来越多的人已经认识到，在解决重复危机的根源方面，还有很多事情可以做和应该做。因此，大家开始关注如何提高重复冲击情况下的恢复能力。在持续危机中、暴力冲突中和之后，以及保证生计正常运转的国家机构和体系（如市场）过于薄弱和低效的时候，社区的恢复能力就显得尤为重要。虽然对于恢复能力没有统一的定义（见插文），但各种定义都有两个涉及不同行为方或体系的共同点：1)冲击后的恢复能力；2)适应不断变化环境的能力。

因此，要提高恢复能力就必须为个人、家庭、社区和政府提供支持，帮助他们通过政策和实际行动，预测、管理冲击，并帮助人们从冲击中恢复，同时确保保护生命、维持正常生计。

即使在持续危机中，仍可以找到例子，证明人类有能力利用自己的灵活性、独创性应对冲击和危机。例如，达尔富尔的家畜贸易商为避开不安全地区，改变了自己的贸易路线，有一次甚至采用空运的办法将绵羊从达尔富尔最西部运至喀土穆。索马里朱巴地

### 恢复能力的定义

“面对危害时某一体系、社区或社会及时、高效地抵御、吸收、适应危害的影响并从中恢复的能力”——联合国国际减灾战略

“某一社会或生态系统吸收干扰，同时维持原有基本结构及运作方式的能力，自我组织的能力，适应压力和变化的能力”——政府间气候变化专门委员会“

“某一体系在经历变化时吸收干扰和重组的能力”——恢复力联盟

资料来源：英国国际发展署。2012。《界定灾害中的恢复能力：英国国际发展署采取的方式》。

区的牧民和刚果民主共和国北基伍省的渔民都转行务农，因为务农更为可行，而其他机会都因为冲突而化为泡影<sup>1</sup>。

然而，那些能够帮助人们应对逆境和不确定性的机制也会使他们难以摆脱贫困。贫困家庭常常通过参与多样化活动分散自己的风险，但那种做法往往导致低收益。

他们不愿冒失败的风险，所以就避免对那些高收益但高风险的活动进行投资。例如，埃塞俄比亚农民很少使用肥料，因为如果降雨不足，投资就面临着被浪费的风险。帮助农户在冒风险和应对冲击之间找到合理平衡就显得十分重要<sup>2</sup>。

人们在逆境中采用的一些应对方法是不可持续的，会破坏长期恢复能力。在达尔富尔，随着经济收缩和大量人口从农村迁往城市，本已饱和的劳动力市场竞争日益激烈，迫使更多人只得以采集和出售自然资源为生，特别是砍柴和制砖。这已导致达尔富尔各主要城镇周围的环境退化范围不断扩大。

### 关键问题

要提高面对冲击时的恢复能力，就必须首先明确不同背景下需要哪类恢复能力和需要考虑哪些风险。但有时候，针对某种冲击采取的有效应对措施可能会给别处带来更大的其它问题，或影响未来的恢复能力。因此，必须对恢复能力有系统性的了解，而不仅仅了解它对特定部门、在特定层面或在特定阶段中的影响。其中最关键的是弄清楚谁需要在哪段时间里提高对哪种冲击的恢复能力。为了减少对人道主义干预的频繁需求，首先要对重复陷入危机的人们进行分析。他们通常是以务农作为收入来源的贫困农村人口。这意味着要对小农农业给予更多重视，并加强对小农农业的投资，重点关注帮助受持续危机影响最严重的人们在各种可行的生计方案中做出知情选择。

### 持续危机中恢复能力建设的规划原则

- 推动在人力和物力上从人道主义援助向长期灾害风险管理、气候变化适应、生计多样化和社会保障转型
- 认识到最脆弱人群（妇女、孤儿、老人、流离失所者、受冲突影响者、失业/未接受过教育的年轻人）的不同需求、能力和期望，并采取相应措施
- 通过注重生态系统的规划方式、生态系统服务付费和为农民开展的自然更新活动提供支持等措施，促进生态系统健康发展
- 支持加大力度进行人力资本投资，帮助各家庭保持健康，实现生计多样化，积累社会资本，实现自己的个人及集体权利
- 鼓励社区参与，主要通过让非正式机构参与活动，利用宝贵的传统知识应对气候多变、冲突和粮食不安全
- 倡导和支持开展更有效的正式和非正式治理、和平建设和冲突缓解工作
- 在全面风险评估（包括对当地政治经济现状和冲突诱因进行分析）的基础上，鼓励生计多样化，以应对现状（和可能出现的冲击）
- 通过让妇女获得更多生产性资产，加强妇女在社区和家庭决策中的作用，从而促进性别平等
- 帮助人们有更多机会使用公共和生产性基础设施（道路、市场、水设施、电力等）及金融服务，鼓励人们加大市场参与度
- 通过让小农参与价值链并获得收益，提高市场参与度
- 建立战略伙伴关系（包括与私有部门建立伙伴关系），以便为捐赠方资金提供补充，为生计投资提供经济奖励
- 通过填补关键知识空白和记录有前景的恢复能力建设范例，改进知识管理工作

资料来源：Tim Frankenberger, Mark Langworthy, Tom Spangler 和 Suzanne Nelson. 2012. 《增强恢复能力，应对粮食安全冲击》。白皮书（草案），2012年5月。美国亚利桑那州图森，TANGO 国际公司。

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> Stefan Dercon 和 Luc Christiaensen. 2011。“消费风险、技术利用和贫困陷阱：埃塞俄比亚的实证”。《发展经济杂志》，96(2)：159–173 页。

可供选择的有恢复能力的生计方案有哪些取决于具体的生态、经济、政治和社会背景。因此，要想事先确定恢复能力中一般需要什么内容并非易事，但仍有可能找出一些有用的基本内容。乐施会在 2011 年开展的一项研究中<sup>3</sup>发现，在面临与粮食有关的冲击时，有五大因素一直是提高恢复能力的重要内容：

- 资产 – 从土地到工具和家畜，从社会资本到教育；
- 机构和权利—特别是对权利和资源获得、市场准入及资产获得等产生影响并为此提供保障；
- 知识和信息 – 例如，季节性天气预报或农业推广服务；
- 创新 – 这反过来涉及到各项体系（治理体系、社区、生态系统等）是否能够适应和做出变化；
- 灵活性和预见能力 – 在政府或个人都在努力应对现状时，要做到这一点很难，但这对于提高各方的恢复能力十分关键。

为提高恢复能力而设计、实施计划并对计划进行监测，本来就是件难事。在此类情况下，要解决造成环境、社会和经济问题的根源和症状都需要对不同冲击情况下的脆弱性做定期、全面的评估，同时还需加强紧急援助和长期发展活动之间的协同合作。还需要更加灵活的供资机制，使计划能在大范围内实施，并能持续足够长的时间，以便产生效果。在这样的环境下，帮助长期脆弱人群培养恢复能力主要依赖于对干预活动进行合理排序和组合，并建立有利环境，其中包括建设健康的生态系统，开展有效的正式和非正式治理，让私有部门参与，提供社会安全网。由于导致持续危机的是深层结构性问题，因此要想在这种情况下有效提高恢复能力，就必须使捐赠方、政府和人道主义组织在（地方、国家、区域和全球）各个层面相互协调一致。在一些失败国家<sup>4</sup>，这一点不一定能在国家层面做到。

### **未来挑战：为提高恢复能力所需做出的改变**

---

持续危机往往和冲突相互伴随，这样的背景对于恢复能力建设十分不利。其中涉及到的困难及局限因素包括不稳定性、治理不足、人口大规模迁徙、获得权难以保障、监测及报告体系薄弱或缺失。但尽管如此，只要充分了解具体背景，了解当地战略，与地方关系网建立联系，并采用“无害”策略，我们仍有机会为地方的恢复能力战略提供支持。

建设恢复能力既是一个成果，也是一个随冲击不断演化的过程，有时冲击只有一种，而更多时候是多重冲击相互交错。这意味着，提高恢复能力的计划必须能够适应动态

---

<sup>3</sup> Alex Evans. 2011. 《通过治理建立有恢复能力的粮食体系》。乐施会讨论文件。英国牛津，乐施会。请参阅：[http://www.cic.nyu.edu/scarcity/docs/evans\\_oxfam\\_resilientfood.pdf](http://www.cic.nyu.edu/scarcity/docs/evans_oxfam_resilientfood.pdf)

<sup>4</sup> Timothy R. Frankenberger, Tom Spangler, Suzanne Nelson 和 Mark Langworthy.。2012。《在持续危机中提高恢复能力，应对粮食不安全》。为 2012 年 9 月 13-14 日于意大利罗马召开的“关于应对持续危机中粮食不安全问题高级别专家论坛”准备的文件。

变化。干预活动不应该仅为了实现某些产出而设计计划活动，而是应该注重从家庭到国家层面努力促进实现与恢复能力相关的成果。要特别重视为地方各行方赋权，使他们针对无法避免的变化做好准备，并努力去适应不断变化的风险和脆弱性形势。

提高恢复能力时，最好能协调、同步采用短期和长期措施。这种所谓的“双轨制”是“可持续全球粮食安全罗马原则”之一。第一“轨”指短期措施，旨在满足困难人群的粮食和营养短期需求，防止恢复能力受到进一步破坏。在这方面发挥作用的通常是人道主义援助。第二“轨”指长期发展干预活动，侧重于加强生计和粮食安全，包括努力解决危机的深层根源和能力建设，以适应变化，减轻和管理风险，并加强可持续性。<sup>5</sup>

实施这种双轨制时，往往受到援助交付结构的限制，也就是所谓的“援助架构”。人道主义援助（旨在拯救生命的短期援助）和发展援助（旨在危机后机构及资产重建的长期援助）通常有着不同的供资机制、由不同行为方负责实施，且相互之间没有联系。而恢复能力的规划人员需要设计出能**同步实现短期成果和长期成果**的项目。

要做到这一点，就必须改变计划的构想方式和供资方式。需要建立机制来协调救灾、转型、发展和和平建设过程中所有各方以及粮食及营养安全领域各方面工作参与方所做的努力，而同时还要整体上着眼于加强国家的主导权和发展的有效性。要想具备恢复能力中所需的技术、机构、经济和社会各项组成内容，就必须制定一项在家庭、政府和国际层面都能被共同接受和了解的全面计划。实现这一目标的关键第一步就是**共同确定一项符合当地实情的恢复能力培养框架和一项共同的成功远景目标**。要想做到这一点，就必须由各国政府和社区在这一进程中扮演主导和牵头角色。这一做法应该突出全面性，充分利用现有发展供资渠道（如非洲农业发展综合计划），并和人道主义相关的供资渠道联手合作。各捐赠方还应该按照需求评估的结果和计划机遇，划拨资金，并落实资金，同时考虑到此类情况下解决持续危机的深层根源和培养恢复能力的长期需求。

要想成功提高恢复能力，就必须首先充分了解私有部门如何才能发挥作用，以便帮助积累提高恢复能力时所需的财富。应开展更多工作，以明确**公共部门的行动如何才能有助于推动惠及贫困人口的私人投资**。

旨在提高恢复能力的援助计划必须认识到，自己要适应不断变化的形势，这样才能确保计划产出能与预期成果联系起来。要想让社会保护体系取代短期救灾干预措施，就必须采取措施确保能快速、可靠地满足日益增长的社会保护需求。要想长期改变供水状况，就可能需要对不同生计方案做彻底的重新思考。为**恢复能力计划提供支持的供资方式应该突出长期性、灵活性，并注重成果**。

---

<sup>5</sup> 联合国全球粮食安全危机高级别工作组。2010。《更新后的全面行动框架》。参见：[http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/UCFA\\_English.pdf](http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/UCFA_English.pdf)。资料引用日期：2012年8月1日。



## 更多参考资料

---

Martin-Breen, P. & Anderies, M. 2011. *Resilience: A literature review*. New York, USA, City University of New York, and Tucson, USA, Arizona State University. Available at:  
<http://www.rockefellerfoundation.org/news/publications/resilience-literature-review>

Bahadur, A.V., Ibrahim, M. & Tanner, T. 2010. *The resilience renaissance? Unpacking of resilience for tackling climate change and disasters*. Strengthening Climate Resilience Discussion Paper 1. Brighton, UK, Institute of Development Studies, University of Sussex. Available at: <http://community.eldis.org/.59e0d267/resilience-renaissance.pdf>. Accessed 10 August 2012.

Dercon, S. 2001. *Assessing vulnerability*. Oxford, UK, Jesus College, and Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University. Available at:  
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/70436/4th%20Workshop/Srmafrica/helsinki/pdf/readingmaterial/Assessing%20Vulnerability.pdf>

与恢复能力相关的出版物，请参阅：

<http://www.stockholmresilience.org/publications.4.235c0ace124479a1f7380004881.html>

有关恢复能力和脆弱性概念之间的比较，请参阅：

Miller, F, Osbahr, H., Boyd, E., Thomalla, F., Bharwani, S., Ziervogel, G., Walker, B., Birkmann, J., van der Leeuw, S., Rockström, J., Hinkel, J., Downing, T., Folke, C., & Nelson, D. 2010. Resilience and vulnerability: complementary or conflicting concepts?. *Ecology and Society* 15(3): 11 [online]. Available at:  
<http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art11/>. Accessed 10 August 2012.