

应对持续危机中的粮食不安全问题： 所汲取的经验教训

本简介以跨学科学术研究成果和“来自实地的”观点为依据，介绍与持续危机中粮食安全问题相关的经验教训。这些深刻观点能帮助深入了解粮食安全面临的威胁，了解需要采取哪些行动来帮助个人、群体（包括家庭和社区）以及体系（社会、环境、经济和政治体系）管理和应对好持续危机。各国政府正在发挥更加积极的作用，制定各项举措并牵头实施，以解决持续危机的深层根源和悲剧性后果。关于贫困人口、边缘化人口和风险人口如何管理风险及脆弱性，我们的了解正在变得越来越深入。关于和平建设工作对持续危机产生的积极作用，以及针对冲突的粮食安全计划对和平建设工作产生的积极作用，我们也积累了越来越多的实证。要想在人道主义和发展实践中鼓励创新，其内容包括开展更加有效、更具战略性的协调工作，在国家与国际层面人道主义和发展合作中实现更加有效的转型，为解决持续危机中粮食不安全相关各方面问题制定更全面的干预措施。在哪些方面有望取得改善，我们已经学到了一些经验教训，其中包括更加注重在持续危机中开展农业投资，为人民及其资产制定更有效的保护战略，人道主义原则的重要性，以及为在持续危机中遭到破坏的机构提供支持和重建这些机构。

政府从“受影响”向“参与”转变

近年来，很多处于持续危机中国家的政府都已在促进粮食安全方面发挥着日益重要的作用。例如，“脆弱国家援助新政”¹就是这样一个范例，让各方看到未来应如何在国际社会共同合作下由国家牵头和主导，采取行动建设和平、稳定的社会。由非洲联盟建立的干旱及气候变化应对区域性机制和冲突预警体系也是这方面的范例，让各方看到如何让各国通过合作来解决持续危机的深层根源。

在暴力危机中，人道主义组织为受影响人口提供安全、有效的帮助显得尤为关键。从以往经验中，我们已经认识到，与各国政府合作实现人道主义援助的交付和完成人道主义行动是一件非常重要的事，同时也认识到了这种做法有一定的界限。这反映出各方已日益认识到，国际机构要想取得成效，就必须努力加强国家体系和次国家体系，而不是取代这些体系。显然，人道主义援助也无法取代地方、国家和国际层面为结束持续危机而采取的政治行动。

为使人道主义工作更好地发挥作用，近年来人们设计了一些创新做法。例如，2005 年启动的“人道主义改革”包括四大领域：1) 集群方式；2) 已得到加强的人道主义协调员制度；3) 更加充足、及时、灵活和有效的人道主义供资机制；4) 在联合国和

¹ 于 2011 年 12 月在韩国浦山召开的第四届援助有效性高级别论坛上提出。

非联合国行为方之间建立紧密的伙伴关系。有时，人道主义工作者会成为暴力、绑架和威胁的目标，而各国的人道主义工作人员则承受着最严重的攻击。要想在未来最大程度降低风险，一些人道主义行动正通过“经过谈判的通道”和“遥控管理”来实施，包括将基地设在他国。

人道主义行动和发展行动如果出现信息不畅或实施不力的问题，会导致持续危机或加重持续危机，包括引发城市粮食暴动。例如，社会排斥现象增多、自然资源遭到破坏、传统放牧路线受到干扰或社区被迫离开家园等，都可能会加大冲突的风险。此外，持续危机还可能会对贫困人口的土地造成威胁，如土地被没收、租赁和占用，导致长期极度贫困。持续危机的常见特征是，战争和和平之间已没有界线，暴力行为针对的是平民、平民的生计系统和社会关系以及公共服务和机构。为贫困和边缘化人口提供的人道主义援助可能会被强势群体利用，例如交战方可能在粮援发放后去抢劫各社区。

人道主义战略、发展战略和和平建设战略都必须精心设计，以便在持续危机前、中、后各阶段降低风险。其中一个重要领域就是保障土地、水和其它关键资源的相关权属和获得权。2012年5月，世界粮食安全委员会通过了《国家粮食安全范围内土地、渔业、森林权属负责任治理自愿准则》（《权属治理自愿准则》）²，旨在帮助各国政府维护人民拥有或获得土地、森林和渔业资源的权利。《准则》的实施，特别是有关持续危机的第25节的实施，有着至关重要的意义。同样，《兵库行动框架》³也强调了减低风险的重要性，包括要为地方、国家和区域发展制定强有力的法律、政策及机构框架。由国际社会支持的农业及粮食体系中的发展举措也越来越注重将风险降低和风险管理等内容结合起来，特别是在那些重复遭受持续危机特有的各种冲击的地方。

此项工作牵涉到处于持续危机中各国的人道主义、维稳、发展和安全工作相关机构及其他行为方。对于人道主义工作者而言，将人道主义目标和安全目标相结合可能会违背独立和中立的人道主义原则。要想有效开展合作，做好协调工作和遵循人道主义原则是关键。经验表明以下各条十分重要：充分利用现有协调机制，而不应去创建平行体系；确保协调工作能为各部门带来新价值；在危机发生之前对应对措施和协调机制进行预先投资；在次国家、国家和国际层面培养具体协调技能。

冲击、危害和脆弱性

贫困人口和边缘化人口特别容易遭受冲击及危害的影响。他们在面临全球性危害因素时，受到的损失往往最大，这些危害包括气候变化、全球性经济、金融、粮食和燃料危机、艾滋病流行和全球小型、轻型武器交易。在很多地方，人口、机构和生态

² <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>

³ 联合国国际减灾战略。2007。《兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》。美国纽约，联合国国际减灾战略。请查阅：http://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf。

系统吸收和管理冲击的能力已经在持续危机的长期影响下受到严重破坏。这对生计带来了破坏，致使人们陷入极度贫困。对自然资源的不可持续的利用又和贫困相互作用，使情况变得更加恶化，而多重风险则进一步加重了个人、家庭和社区的脆弱性。当机构环境无法保护、维护和提高社区和家庭的恢复能力时，情况就会变得最为严重。

在困难多、机会少的情况下，个人、家庭和社区只能依靠自身资源生存。日益令人感到赞赏的是，贫困人口和边缘化人口在应对持续危机时，能够采用将各类短期（往往是高风险的）应对策略和更具适应性的新的长期生计活动相结合的方式。例如，在农村，粮食不安全家庭可能会采用高风险应对策略，如砍树烧炭、种植罂粟制作鸦片、出售种畜或送家庭成员去较远（危险）的地方寻找工作、野生食物、草地、薪柴或水源。有些策略会给家庭内部特定人群带来明显的负面后果，如儿童被迫辍学，老人得不到食物，妇女得不到医疗机会、年轻人被诱惑参加叛乱、女孩被迫卖淫等。很多个人和家庭被迫借入自己根本无力偿还的债务，最终导致农田等资产被没收，或因负债被关进监狱。

虽然在无数持续危机中，这样的风险和困难都很常见，但在不同地点、不同情况下的表现形式却存在巨大差异。这会对社区和家庭内部的不同人群有着不同的含义。所有为应对持续危机而设计的计划都必须首先了解和分析各种应对策略，并对每次危机的复杂性、特征和根源有深入的了解和分析。

另一个关键经验教训是，人们拥有的或能获得的资本的种类和数量以及面对暴力时的脆弱性之间的关系各不相同。资产所有权（包括社会资本）既能提高恢复能力，也能提高脆弱性。一个人拥有有价资产，如金钱、食物、土地、劳动力、首饰、家畜、渔场和作物或拥有带有威慑力的资源，如地位、知识、教育或武器，就可能受到缺乏或向往此类资产的人的攻击。此外，我们也日益清晰地认识到，贫困并不是持续危机中引发脆弱性的唯一原因，也不一定是最主要的原因。在暴力背景下，能力缺乏也是导致脆弱性的主要原因，必须得到解决，这样才能促进粮食安全。

持续危机中陷入粮食不安全的脆弱性还受到其它因素的影响，如性别、年龄、教育水平和影响资源获得的社会经济地位。此外，脆弱性的形式也可能在危机过程中出现变化。

成人及儿童都可能因为持续危机对自己的生计方式产生影响而面临新的角色和责任。例如，妇女可能不得不担当起户主的角色，或成为家中唯一养家糊口的人。她们往往必须在无法得到更多生产性资源和面临性别相关暴力，包括被强奸风险的情况下承担起这一责任。有效的干预活动必须认识到家庭和社区内部不断变化的各种角色，并充分利用这些角色，同时还要应对随之而来的现有脆弱性和新出现的脆弱性。另外，还需要粮食安全援助和保护战略为感染艾滋病病毒的人们和艾滋病人提供支持，防止病毒传播，减少歧视。

在冲突中，选择参与，如送孩子加入武装团体，也是一种保护性保险方法，同时也是避免受到冤屈的一种方法，是一种社会义务，或一种经济策略。要想打破这些循环，就必须改善社会服务，加强粮食安全。

— S. Levine,
高级别专家论坛背景文件

鉴于贫困、边缘化人口及其资产、市场、公共服务和基础设施均在持续危机中面临威胁，因此迫切需要根据国际人道主义和人权框架，为农业及粮食安全制定积极的保护议程。要确立机制来监测、记录和解决各国和其它利益相关方的侵权行为，确保赔偿和补救到位。人道主义原则必须得到持续危机中各方的遵循。

援助和保护过程中的创新

人道主义界和发展界都在改变自己所采取的方式，从以粮援为主的短期性、由供给驱动的救灾行动转向将短期和长期措施相结合的更加均衡、更具战略性的方式，以解决与粮食安全有关的主要问题。有效的预警、评估、分析和监测体系起着十分关键的作用，它们能确保将这种均衡的做法建立在现实的脆弱性、能力和机遇之上。人道主义和发展工作者一致认为，为生计提供支持十分重要，因为它能在持续危机中拯救生命。保护生计可以是一种颇具成本效益的手段，能有助于拯救生命、防止极度贫困、最大限度减少由于贫困而被迫迁徙的现象和与此相关的劳动力丧失、无法获得土地、草场和水的现象，保护生计还能推动农业生产和销售体系的恢复。

此外，还出现了一种令人欣喜的转变，将重点从专注于减轻脆弱性转向更多地注重保护和提高恢复能力：有恢复能力的个人、社区、生态系统和国家都能更好地抵御持续危机中固有的各种冲击。这意味着有限的人道主义资源只能集中用于解决对生命和生计造成威胁的急性脆弱性。

随着这种重点的转变，逐渐出现了一种思维的转变，人们不再在应对危机采用直线逻辑思维，包括放弃了认为发展工作只能在人道主义援助结束后才能开始的想法。相反，从一开始就应该动员所有人道主义、发展、和平建设和投资资源、专业力量和政治意愿，只有这样才能防止、应对和结束持续危机。

在加深了对应对策略的了解，认识到过分侧重供给的人道主义援助会产生的后果之后，我们在持续危机中采取了更加多样化的干预活动，包括可扩大的安全网（如学校供餐、以劳动换现金、代金券等）。在市场健全或有希望变得健全的情况下，加大现金量有助于帮助人们获得更多资源（如粮食和水）和服务（医疗、教育和兽医服务），从而起到拯救生命的目的，而同时还有助于（通过帮助人们获得更多农资、补栏牲畜和租借机械）为生计提供支持。

对农业生产及销售体系的支持有助于同时加强农村和城市人口的粮食安全及营养状况。经过几十年与持续危机的抗争，人们已经创造了各种创新做法，为种植业、渔业及水产养殖业、畜牧业提供支持（如种子安全评估、农资交易会、家畜商业买卖、社区动物卫生服务、冲突解决等）。在持续危机中为粮食及农业体系提供发展支持方面，也同样出现了各种创新做法，其中包括开发更具抗灾能力的生产措施及技术，减轻和管理资源类冲突，在风险管理中采用金融工具和其它工具，成立机构去解决社会排斥等引发冲突的问题。例如，一些创新做法，如将风险管理工具纳入专门针对小农农业的发展活动中，已经引起国际社会的巨大关注和支持。

随着时间推移，对营养不良的深层根源或相关起因的更多了解为粮食安全状况分析工作提供了补充。以往单纯以粮食为主的做法已经被更加均衡的干预活动所取代，如侧重提高饮食质量、增加微量元素供应和改善护理环境的干预活动。此类干预活动包括鼓励种植多样化、富含养分的作物供自家食用和出售，为参加以劳动换现金计划的妇女提供托儿服务等。目前，人们对营养不良和疾病之间的相互关系有了更好的了解，从而开始认识到在持续危机中采取改善基础医疗、水供应和环境卫生措施的重要性。

持续危机的长期性意味着人道主义计划往往要持续几年，而不是几个月。这就要求人道主义、和平建设和发展各方寻求更加一体化的方式来开展合作，包括在计划本身和供资机制方面。尽管在很多情况下，以往积累的知识和经验被证明颇具成本效益，但人道主义供资方式仍对农业生计持有偏见。这一点迫切需要得到解决。

结 论

从持续危机中学到的经验教训告诉我们，认为应该“从救助到发展”实现线性渐进的假设可能不一定正确，人道主义工作和发展工作之间、战争和平之间可以明确划分界线的想法也同样不一定正确。过去，危害的范围通常局限在局部地区（在农村地区很多危害的范围依然呈局部性），而现在，冲击和风险及脆弱性的根源也已经由于复杂、相互联系的全球性生产、消费和交流体系而不断扩大。过去，生计体系被认为有着明确的地域界线，包含界线明显的一系列生计策略（如“农牧民”或“养牛兼木薯 - 小米种植户”），但现在，人们开始认识到，无论对城市、郊区和农村家庭而言，他们和亲戚、朋友及业务伙伴之间已经通过复杂的关系网紧密联系在一起。

要想挑战那些根深蒂固的观点，就必须鼓励不断学习和创新。在科研和应用学习过程中，我们都应该更好地探讨为处于持续危机中的贫困和边缘化人口提供保护和援助会给政策和实践带来哪些影响。要具体考虑持续危机是如何在市场机制中引发了变化，而这些市场机制中的变化又反过来破坏了农业和粮食及营养安全。应该将更多投资集中在记录和分析干预活动产生的各类影响，包括经济成本/效益、社会影响、环境可持续性等。具体结论如下：

背景十分重要。即便在风险源头相似的情况下，其表现形式在不同背景下可能各不相同，对社区内，甚至家庭内不同群体产生不同影响。因此，在设计具体援助和保护战略时，必须对每次危机的复杂性、特征和根源做认真分析，为设计工作提供依据。风险降低和恢复能力相关计划中应包含对变化、风险和不确定性的认识，并以此作为基础，同时在征求多利益相关方的意见后制定合理战略。

排序不一定呈线性。在持续危机中参与援助和保护行动的各机构和各行为方必须抵制住诱惑，颠覆原有的关于危机应对行动的直线逻辑思维。相反，只有同时动员人道主义、发展和投资相关资源、专业力量和政治意愿，才能通过预防、防备、缓解、应对、恢复和重建来防止、解决和结束持续危机。

农业和粮食安全计划有助于和平。旨在改善粮食安全的计划还能通过影响社会凝聚力、改善引发冲突的驱动因素、能力建设和增强对政府的信任和政府的合法性，对可持续和平产生积极影响。

性别和年龄是持续危机中导致脆弱性和恢复能力方面出现差异的关键因素。性别分析发现，在世界上多数粮食及农业体系和社会中，妇女和女童往往拥有较少权力和资源。在针对持续危机的计划中，应更加注重性别和权力关系，以确保所有贫困及边缘化人口的不同需求、能力和期望都能得到关注和解决。

更加注重以权利为基础的保护。在持续危机中为以种植业、畜牧业、渔业、森林和其它自然资源为生的人口提供援助方面，人们已经开发出了无数的创新做法。由于在持续危机中，贫困和边缘化人口和他们的资产、市场、公共服务及基础设施都面临威胁，因此迫切需要遵照国际人道主义和人权框架为农业和粮食安全制定大力度的保护议程。应建立机制来监测、记录和解决各国和其它利益相关方的侵权行为，保证赔偿和补救到位。持续危机中所有各方都必须遵循人道主义原则。

支持不断学习和创新。在科研和应用学习过程中，我们都应该更好地探讨对农业和自然资源的暴力性掠夺会给保护和援助工作带来哪些影响，这种掠夺对于处于持续危机中的贫困和边缘化人口十分不利。要具体考虑持续危机是如何在市场机制中引发了变化，而这些市场机制中的变化又反过来破坏了农业和粮食及营养安全。应该将更多投资集中在记录和分析干预活动产生的各类影响上，包括从更广角度（经济成本/效益、社会影响、环境可持续性角度）分析不同做法的比较优势。

冲突一方不得“出于任何意图，无论是让平民饿死，让平民搬迁或其他目的，攻击、摧毁、移动或破坏平民赖以生存的物品，如粮食、生产粮食所需农田、作物、家畜、饮水设施和供水、灌溉工程，以达到阻止平民或敌对派利用这些物品的目的。” — 第二附加议定书第 54(2)条

警惕危机的常态化。持续危机的长期性意味着那些在极度风险中挣扎的人们可能变成“隐形”。持续危机对于人类尊严是极大侵犯，我们不能漠视这种现象，接受“危机的常态化”。“常见”或“常态”并不意味着“可以接受”，我们必须尽最大努力探究和解决持续危机的根源，减轻受影响人群的苦难。

更多参考资料

Frankenberger T.R, Spangler, T. Nelson, S. & Langworthy, M. 2012. *Enhancing resilience to food insecurity amid protracted crisis*. Paper prepared for the High Level Expert Forum on Addressing Food Insecurity in Protracted Crises, Rome, Italy, 13–14 September, 2012.

Lautze, S., Raven-Roberts, A. & Holleman, C. 2012. *Agriculture, conflict and stability: A call for renewed focus on protection and conflict sensitive programming in agriculture and food and nutrition security*. Paper prepared for the High Level Expert Forum on Addressing Food Insecurity in Protracted Crises, Rome, Italy, 13–14 September, 2012.

Biong Deng, L. 2012. *Confronting civil war: The case of risk managing strategies in South Sudan in the 1990s*. Paper prepared for the High Level Expert Forum on Addressing Food Insecurity in Protracted Crises, Rome, Italy, 13–14 September, 2012.

Keen, D. 2012. *Aid and development in the context of conflict: some problems and pitfalls*. Paper prepared for the High Level Expert Forum on Addressing Food Insecurity in Protracted Crises, Rome, Italy, 13–14 September, 2012.

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