

创造改变的催化剂：政治和治理机遇及挑战

背景

持续危机，无论是人为引发或是多次自然灾害的结果，都往往带有治理不力、机构能力薄弱和暴力发生率高的特征。这些问题会加剧粮食不安全，阻碍通过技术或非政治方式应对危机。国家通常能力有限，难以应对和缓解人口面临的威胁，难以提供充分保护，甚至难以吸收援助并将其合理用于解决危机的深层根源。

导致治理脆弱或薄弱的情况有很多种。在持续危机中，治理薄弱可能是结构性不足的结果，这影响了国家机构的能力，使之无力应对或缓解人口面临的威胁，但治理薄弱也可能是社会、政治包容不足、缺乏问责制或国家和公民之间社会契约失效的结果¹。在这种环境下，不安全现象往往十分普遍，服务交付质量差，且公正性或问责缺失可能导致资源被精英阶层占有或出现其它腐败形式。因此，要在持续危机中解决粮食不安全问题，就必须密切关注每种情形的独特特点和治理薄弱的不同程度，了解这些因素对生计和粮食体系的影响，并采取相应的粮食安全战略和投资方案。

关键治理问题

暴力冲突和治理薄弱

世界上有 15 亿人口生活在治理薄弱、暴力冲突或暴力现象普遍的地区²。这些地区的发展在最好的情况下也仅处于停滞状态：仅有一个低收入脆弱国家或冲突国家已经实现了一项千年发展目标。虽然冲突过去主要发生在两国之间或内战中，但现在很多国家和国家局部地区都面临着周而复始的暴力、治理薄弱和不稳定现象。很多曾一度走出冲突的国家往往再次陷入冲突：过去十年发生内战的国家中，有 90% 曾在过去 30 年中经历过一次内战。即便在那些已经结束了暴力政治冲突的国家里，暴力犯罪现象也十分频繁，且往往还与本地冲突、国际冲突和有组织犯罪有着相互关联。持续危机中的国家和脆弱、受冲突影响的国家不一定是同一国家，但两类国家通常有较高的重合度。例如，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）列出的 22 个处于持续危机中的国家中，有 19 个在 2011 年被世界银行归类为“脆弱国家”³。同样，脆弱国家的特征，如机构能力薄弱、治理不力、商品多样化不足、小型武器供应充足、政局不稳、存在暴力现象或遭受以往暴力的遗留影响等，都和《2010 年世界粮食不安全状况》中对持续危机的描述有较大程度的重合。

粮食不安全往往既是持续危机的一个根源，也是持续危机的一个后果，粮食不安全状况加剧可能会导致动乱，最终引发暴力冲突，而暴力冲突反过来又会进一步加剧粮食

¹ A Harmer 和 Macrae。

² 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。

³ [http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/Fragile_Situations_List_FY11_\(Oct_19_2010\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/Fragile_Situations_List_FY11_(Oct_19_2010).pdf)

不安全。暴力冲突可能导致死亡、疾病和流离失所，摧毁物质资本和社会资本，破坏环境，阻碍社会、经济投资（引自 Brinkman 和 Hendrix，世界粮食计划署不定期文件）。它还会干扰市场及粮食生产等其他正常经济活动，破坏基础设施，阻断粮食供应，因为阻断粮食供应往往被作为解决叛乱的一种工具。例如在苏丹，冲突已经直接和间接地推高了贫困率、婴儿死亡率和危及生命的疾病发生率⁴。虽然粮食不安全通常并非直接由暴力所致，但它往往和阻碍和平的其它因素一道，成为加剧暴力冲突的一个放大因素，这些其它因素包括大量年轻人失业或就业不足、社会经济不平等现象严重、政局分裂（与民族问题有特殊关联）、国家资源管理不善、土地纠纷和不公正现象⁵。尽管这些冲突及紧张局势早已存在，但在小型武器不断扩散、包括跨国有组织犯罪网络在内的非国家行为方的重要性日益凸显、治理不力、牧区的联盟关系出现变化等因素的影响下，暴力冲突的动态和规模已经出现变化⁶。其结果就是一个恶性循环，暴力导致粮食不安全，而粮食不安全又反过来为暴力推波助澜。

光靠签署和平条约不一定能改善治理状况。有实例证明，政府可能会将发展资源，包括外国援助，作为政治压迫的一种工具，或作为对执政精英阶层的一种支持⁷。此类治理薄弱现象的最轻结果是破坏公众对国家的信任感，最重结果就是因加重怨恨、破坏社会结构规范及国家机构的有效性和可信度而给冲突火上加油。

无论在冲突和暴力现象普遍或是在一般性治理失灵的情况下，对脆弱、粮食不安全人口造成的后果往往都是全面缺乏保护。在持续危机中，对国际人道主义法或人权法的遵循往往无法保证或缺失，法治薄弱，受危机影响的人民向正式和非正式司法机构提出申诉的渠道不畅。

环境治理及其与脆弱性与暴力的联系

很多冲突由对自然资源的竞争和其它环境问题引发。虽然这些问题很少成为引发冲突的唯一根源，但它们被证明在整个过程中发挥了一定作用，包括从冲突爆发到持续到破坏和平的各个阶段⁸。在有些情况下，暴力冲突主要涉及木材、钻石、黄金和石油等高价资源。在其它情况下，由对肥沃土地和水等稀有资源掌控权的竞争引发的暴力又在负责支持农业生计的传统机构体系受到削弱时进一步加剧。暴力冲突反过来又可能对环境造成破坏，包括进一步破坏传统上监管自然资源过度利用、维护健康、生计及安全的机构及治理机制。

⁴ 联合国开发计划署。2012。“社区磋商报告：南苏丹瓦拉普州”。南苏丹和平与调停委员会（2012年5月）。

⁵ Cullen Hendrix 和 Henk-Jan Brinkman。2012。《粮食不安全与冲突动态：因果关系和各种反馈》。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。

⁶ 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。Timothy R. Frankenberger 和 Kimberly A. Deni。2012。“通过粮食援助促进粮食安全和生计的各项计划能对特定国家的和平及稳定做出贡献吗？”。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。

⁷ 国际危机组织（<http://www.crisisgroup.org/>）、人权观察组织（<http://www.hrw.org/>）、大赦国际（www.amnesty.org.uk/）。

⁸ 联合国环境规划署。2009。“从冲突到和平建设：自然资源和环境的作用”。内罗毕，联合国环境规划署。C.S. Hendrix 和 I. Salehyan。2010。“非洲的气候变化、降雨因素和社会冲突”。工作文件，北德克萨斯大学。

即便在政局已经稳定或已经恢复稳定的情况下，无法降低破坏生计和粮食体系的极端自然事件频繁发生的风险或无法减轻此类事件带来的后果都与环境治理不力有着因果关系。治理机制如果无法成功地将防灾备灾与气候变化适应行动纳入与粮食体系有关的国家政策和投资方案，那么一旦出现新的气候事件及冲击，就可能对粮食体系造成进一步破坏。

国际援助中治理方面的挑战

通过人道主义干预和发展干预解决粮食安全问题时，这种做法本身就偶尔可能引发冲突和紧张局势，扭曲市场，影响当地生产或加剧不平等现象。援助机构往往倾向于采用技术解决方案，而这有时会导致在干预中忽视重要的政治问题，致使一些人利用自己的政治或军事优势超额占用资源⁹。有些情况下，发放粮援或参与粮援的发放被认为是对某些人群的特殊待遇，或成为某些人群抢占政治优势的工具。有时，人们认为人道主义机构在为人们提供社会服务和保护时，取代了政府和传统机构的角色，可能对当地能力建设不利，最终导致援助依赖性。

虽然有时应急干预和发展干预活动的确在解决冲突方面起到了作用，但国际行为方有时过度信任援助，将其作为一种缓解冲突的手段，而忽略了外交或政治解决方案。应对持续危机的措施往往侧重微观或社区层面的干预活动，因为小范围的活动容易产生影响，也容易示范。这种做法认为，靠有恢复能力的生计建设就足以实现重建，或足以应对未来冲击，而不必解决危机的深层根源。这种做法往往忽略了更高层次政治行为方的权力动态变化、利益和责任，而政治行为方的参与对于解决深层次治理问题是必不可少的。¹⁰同样，由于忽略了成功的非正式或传统治理机制，未能将其与正式机制结合起来，很可能会导致受这些体制监管的人们的期望和需求未得到充分关注或被忽视。多数情况下，内部流离失所者和难民安置工作往往与和平建设工作相互分离。结果，救灾和发展工作往往只在危机“中”才开展，而不是“针对”危机开展。因此，必须采取将和平建设工作纳入人道主义和发展政策、计划和项目的更全面做法。

促进性别平等，以改善治理

冲突中妇女的作用和责任往往与“正常”时候有着极大不同。随着男人们去城市寻找工作、被征兵入伍或为避免被征兵而参与武装团体，女人们就承担起更重要的作用，成为养家糊口的主力 and 当家人。然而，在现有治理和体制结构下，很多时候女性无法获得有效完成自身责任所需的资产和机遇。因此，有必要解决性别不平等問題，以缓解冲突对粮食安全造成的影响。在很多情况下，还必须鼓励在利用自然资源、从事生计活动和开展农业生产时，采用更加注重可持续性和恢复能力的方式。在持续危机中参与干预

⁹ David Keen. 2012. “冲突背景下的援助和发展：问题及陷阱”。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。

¹⁰ Simon Levine 和 Sara Pavanello. 2012. 《山区规则：肯尼亚-埃塞俄比亚边境地区的自然资源管理》。人道主义政策小组政策简介第 45 号。伦敦，海外发展研究所。

活动的外部行为方必须在对机构和治理环境进行评估时，考虑性别问题，并设计有助于妇女赋权、确保妇女公民权和全面保障性别平等的干预活动。

未来挑战

治理方面面临的挑战都是实质性的复杂挑战，其中包括持续危机中暴力现象普遍的问题。在对粮食及营养安全进行投资时，必须将其与国家与国际层面的努力结合起来，如关于和平建设和国家建设的国际对话议程¹¹。脆弱国家集团（g7+）成员中的新领导层，包括那些已经主动表示要实施“脆弱国家援助新政”的国家，都让我们看到了新的机会，通过在国家计划中充分考虑“和平建设和国家建设五项目标”¹²与粮食及营养安全之间相互关系的连贯、可持续的办法，帮助各国逐渐走出持续危机。

《2010 年世界粮食不安全状况》和《2011 年世界发展报告》都强调有必要为正式和非正式机构提供直接支持，以解决持续危机。《2010 年世界粮食不安全状况》指出，有效治理是对粮食安全产生最重要影响的因素之一。《2011 年世界发展报告》则强调，加强“为公民提供安全、公正、工作机会和社会服务的**合法**机构和治理对于打破暴力循环起着至关重要的作用”。

更加注重背景及冲突分析

人道主义活动和发展活动都能从冲突及政治分析工作中获益，这有利于找到引发危机的深层根源，确定哪些机构和治理机制已经确立并正在正常运转。当国家机构无法发挥作用时，非正式机构，包括负责社会保护、纠纷解决和主持公正的非正式机构，也往往依然在填补重要空缺，或者新出现此类机构以填补空缺。在有些情况下，这些机构可能有潜力在解决持续危机的过程中发挥关键作用。但它们往往被外部行为方忽视或忽略。相反，外部行为方可能比较偏好与当地民间社会机构合作，而不是与国家有关联的正式机构合作，这对地方政府极为不利，可能会导致出现同时平行的治理体系。为了避免这些问题，国际行为方必须更好地了解受持续危机影响的国家或地区的政治权力、利益和治理框架，以确保自己的干预活动不会对成功、可持续的现有正式和非正式机构造成破坏。此类评估工作必须涉及不同层次，从家庭到社会层面，还必须涉及性别角色和关系。

人道主义、发展与和平建设目标及原则之间的平衡

粮食和营养安全干预活动，包括社会安全网计划和能力建设活动，都应该在必要时被纳入整体和平及国家建设目标，或纳入为摆脱危机而制定的国家计划。即使在国家或国家局部地区已经走出持续危机后，仍有可能出现新的或再次出现拯救生命和保护生计的需求。在公正、中立、独立地交付人道主义援助和保护时所遵循的原则有时可能和维

¹¹ <http://www.oecd.org/international%20dialogue/>

¹² 合法政治、安全、公正、经济基础和收入与服务。

稳或巩固和平目标中的政治、安全和发展考虑出现冲突。此外，很多行为方对结束危机的期盼可能导致在维稳或巩固和平过程中出现急功近利的心态，有时会忽略人道主义需求，有时会无视脆弱人口目前面临的威胁（引自 Keen）。

振兴具有代表性、包容性的地方机构，作为和平建设与粮食安全干预一体化的部分内容

很多国家的经验表明，将长期援助活动建立在现有或振兴后的地方机构上，就最有希望实现长期可持续性和真正改善粮食安全，但前提是这些机构必须具备代表性、包容性，并在当地民众眼中具有权威性（因而具有有效性）。例如，在刚果民主共和国东部地区，地方和平委员会是唯一处理地方土地纠纷的机构；而在莫桑比克，传统权威机构是土地改革的支柱之一。然而，我们必须随时保持警惕，确保干预活动不偏向于任何政治或社会团体，从而加剧紧张局势和冲突，至少不要在民众眼中造成这种印象。广而言之，地方机构和管理这些地方机构的行为方都必须被视为干预活动所在治理环境中的组成部分。因此，救灾和发展机构都应在充分认识干预活动的政治性质基础上，与这些机构和行为方联手合作，而不仅仅只看到干预活动的技术性质。让民间社会及当地社区参与设计、实施、监测和评价十分关键。

这些努力应该成为建设和平基础的广泛政治进程的一部分，如埃塞俄比亚的“加强机构，促进和平与发展”美慈组织项目采用的方式。这样做目的是建设有效、可持续的机构能力和合作伙伴关系，以防止和应对紧张局势，促进和平；更好地理解并采用注重背景的和平建设方式以及“无害”原则；为有助于促进各国之间和谐关系和合作的举措提供支持；通过支持和平建设的举措和通过发展及生计干预解决紧张局势根源的举措来缓解紧张局势。在共有自然资源的管理方面开展合作能带来新的机遇，有助于生计重建和和平建设，同时还有助于迫使人道主义和发展行为方直面持续危机背后的问题（如，为什么未能对共有自然资源实现合作管理）。然而，虽然规模相对较小的干预活动有助于改善社区内部关系，为生计重建创造有利条件，但也应该认识到，这些干预活动在促进冲突解决、促进和平和在较大范围内创造有利的安全环境方面可能潜力有限。我们必须更现实地认识到，如果没有强有力的机构和政治意愿，没有认识到与其它投资（如安全、公正）之间的相互依赖关系，单纯靠粮食安全投资和其它技术解决方案是难以解决持续危机深层根源的。

对公共基础设施的投资，特别是对学校和道路的投资，也被证明特别有助于促进和平、实现稳定和帮助各国、各地区走出持续危机。如果将其与对其他服务、市场机会、农业和人力资本（教师、警察和公共卫生工作者）的投资结合起来，就能帮助提升公众信心，加强社会凝聚力，并改善安全状况，而对于道路而言，还有利于改善市场准入。

社会保护机制，如学校供膳、以劳动换现金和以工代赈活动、代金券等，都能产生短期和长期积极效果，促进基本服务的交付，通过从当地市场采购粮援商品或通过现金

补助计划起到刺激市场的作用，并促进在传统人道主义援助和长期发展援助之间建立紧密关联。

这些做法都有难度。使援助能够精确瞄准，即便是确定最佳进入点和最佳援助方式，也取决于不同地点和背景，并需要进行详细评估。这些做法都十分耗时，且总是在实地对行动造成拖延，这一点可能在政治上让人难以接受。此外，地方层面交付干预活动的速度也可能较慢，即便是多边机构、政府间机构和非政府组织也可能难以聘用和留住足够的合格人员来有效完成生计规划工作。

长期投资

最重要的是，必须认识到，即便都能取得成功，要做到所有这些都需要时间。改善治理和建立可持续机构是一个长期过程。其间的一个问题是，决定应对持续危机计划时限长短的有时是预算，而不是地方政府和机构是否已经具备能力来承担紧急情况防备和应对的责任。

更多参考资料

Brinkman H., Hendrix C. 2012 Food insecurity and conflict dynamics: causal linkages and complex feedbacks. Paper proposed for High Level Expert Forum.

Levine S. 2012, Livelihoods in protracted crises. Paper proposed for High Level Expert Forum.

Keen D. 2012 Aid and development in the context of conflict: some problems and pitfalls. Paper proposed for High Level Expert Forum.

Lautze S., Leaning, Raven-Roberts A., Kent R., Mazurana D. 2014, Assistance, protection, and governance networks in complex emergencies, The Lancet, Volume 364, Issue 9451, Pages 2134 - 2141.

Biong Deng L. Confronting civil war: the case of risk managing strategies in South Sudan in the 1990s, Luka, Kush Inc, Paper proposed for High Level Expert Forum.