

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/36/276
10 November 1981
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十六届会议
议程项目 72(b)

特别经济援助和救灾援助

向吉布提遭受旱灾地区提供援助

秘书长的报告

1. 大会在它的1980年12月5日题为“向吉布提、索马里、苏丹和乌干达遭受旱灾地区提供援助”的第35/90号决议中除其他事项外，请秘书长：(a) 与联合国开发计划署署长和联合国系统内其他有关组织协商尽快在联合国系统内指定主管机构负责援助该区域的这些国家，其资金将来自自愿捐款，它将负责协调联合国系统支助有关国家复原和重建工作的活动，并将在协调各方捐助者所提供的投入和加强本国和本区域减轻未来旱灾的影响及促进持续的经济和社会发展的能力方面直接援助这些国家的政府；(b) 为有为的四个国家因旱灾和其他自然灾害而受影响的人民调动国际援助；(c) 作为紧急事项，向吉布提、索马里、苏丹和乌干达派遣多机构特派团，估计这四国政府援助旱灾灾民的中期和长期需要；(d) 向经济及社会理事会1981年第二届常会提交多机构特派团关于有关各国政府中期和长期需要的调查结果报告，并向大会第三十六届会议提交关于执行本决议的进展情况报告。

81-28464

2 为了执行大会第35/90号决议，秘书长已于1980年12月23日向各会员国和有关国际金融机构发出函件其中提到按照经济及社会理事会第1980/70号决议规定在1980年9月/10月前往这些国家视察的特派团报告并呼吁提供国际援助消除这些国家因旱灾造成的直接后患。这些函件还促请注意大会第35/90号决议第7段并告诉会员国已同联合国开发计划署署长作出安排即在开发计划署内指定一个单位负责援助该区域遭受灾害的国家以及协调联合国系统支助这些国家复原和重建的活动。此外，秘书长还呼吁自愿捐款应付这一单位的业务费用。

3 已成立多机构特派团，该团于1981年9月25日至30日视察了乌干达；10月1日至8日视察了索马里；10月8日至15日视察了吉布提；以及10月15日至24日视察了苏丹。多机构特派团视察吉布提的报告已作为本报告的附件。该特派团视察其他国家的报告已作为单独文件印发，它们是关于乌干达的视察报告（A/36/274），关于索马里的视察报告（A/36/275）和关于苏丹的视察报告（A/36/277）。

附件

视察吉布提旱灾情况多机构特派团的报告
 (1981年10月8日至15日)

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一 引言	2 - 6	2
二 主要结论和建议摘要	7 - 31	3
三 一般背景	32 - 36	8
四 1980年视察旱灾情况紧急特派团的后继工作	37 - 38	10
五 目前情况和提议的减轻旱灾影响的中期和长期措施	39 - 104	10
A. 规划	39 - 46	10
B. 粮食情况	47 - 53	13
C. 畜牧业、农业和渔业	54 - 74	15
D. 水资源	75 - 79	21
E. 运输	80 - 83	22
F. 气象和实用水文学	84 - 90	23
G. 旱灾和沙漠化	91 - 96	27
H. 保健	97 - 104	28
六 区域合作：吉布提政府的意见	105 - 106	30
<u>附录</u>		
视察吉布提旱灾情况多机构特派团的成员		31

一 导言

1. 联合国大会第三十五届会议听取了联合国救灾协调专员1980年11月3日在第二委员会上所作的发言¹，这是关于吉布提、索马里、苏丹和乌干达连年旱灾严重影响以及从而造成粮食、牲畜、牧草和水源缺乏情况的一项说明。吉布提许多地区进一步的沙漠化使耕地的扩大及畜牧业的维持和恢复受到绝对的限制。因此，该国三分之二的人口被迫在完全依靠服务经济就业机会的城市或半城市环境中讨生活而他们需要的一切基本食物都是进口的。按经济上负担得起的费用提供农村和城区水源以及非农业收入机会是试图改善该国人民将来生活情况的主要必要条件。

2. 鉴于吉布提依然不大的生产能力和一连串艰苦的旱灾岁月，大会于1980年12月5日通过了第35/90号决议，其中请秘书长除其他事项外：(a) 为有关的四个国家因旱灾和其他自然灾害而受影响的人民调动国际援助；以及(b) 作为紧急事项向吉布提派遣多机构特派团估计该国政府援助旱灾灾民的中期和长期需要。

3. 秘书长根据那项请求已指定一名助理秘书长率领一个视察旱灾情况多机构特派团在1981年10月8日至15日视察吉布提旱灾情况。这个特派团是由下列组织的代表组成：联合国、联合国开发计划署、联合国苏丹-萨赫勒办事处、联合国儿童基金会、联合国粮食及农业组织、世界粮食计划署、世界卫生组织、世界气象组织、联合国教育、科学及文化组织以及非洲经济委员会。该特派团成员一览表载见本报告附录。

4. 经秘书长同意的特派团职权范围如下：

- (a) 调查该国遭受旱灾地区；
- (b) 估计该国政府在旱灾情况下的中期和长期需要；

¹ 《大会正式记录，第三十五届会议，第二委员会》，第36次会议，第6至17段。

(c) 为了完成那项工作将审议该国政府采取的应付旱灾威胁和影响的政策和方案；

(d) 审查先前各特派团，特别是1980年由联合国救灾协调专员率领的视察旱灾情况紧急特派团，所作建议的执行情况；²

(e) 审查可在一种国家基础上执行的各项措施；

(f) 讨论大会第35/90号决议第6段中提到的政府间机构的任务和可能方案；

(g) 在它的建议中计及先前或进行中的活动；

(h) 审议需要国际社会提供援助的数量和方式以及评价得到这种另外援助的可能方法。

5. 吉布提共和国总统、总理、外交部代理部长和规划部长都接见了特派团团长。特派团成员同有关各部代表及联合国各机构的代表和技术顾问举行了团体和个别会议。在实际视察日期以前特派团和当地的特派团参与人已视察过遭受旱灾的地区。特派团在完成视察以后已向吉布提政府提出关于初步建议的一项简报。

6. 特派团十分感激吉布提政府成员和工作人员、联合国开发计划署驻地代表及其工作人员以及联合国机构代表和专家提供协助。

二、主要结论和建议的摘要

7. 特派团认为除非能密切注意吉布提极其异常的经济特性，应付旱灾的中期和长期措施的任何考虑将毫无价值。在今后很长的时期，那些特性将顽强地阻挠应能完成的消除旱灾工作，甚至在最慷慨的外来援助下限制着此项工作的完成。关于这些特性在联合国开发计划署的甘米尔·哈姆迪先生率领下于1980年1月29日至2月12日视察吉布提的联合国特派团的报告³中有扼要说明以及在开发计划

² 派往吉布提的机构间特派团的报告，1980年8月31日至9月8日，见第A/35/559号文件，附件。

³ 在联合国总部的联合国开发计划署档案中可以看到。

署协助下吉布提政府在吉布提安排的圆桌会议的会议记录³中亦有详细说明。大约30名吉布提的高级公务员以及实际或可能捐赠国和联合国机构的代表出席了那个圆桌会议。限于篇幅，这里只能扼要说明吉布提经济的主要特性。在后面关于背景，规划和各种技术的各节中将进一步谈到这些特性。

8. 现将吉布提的一些特性说明如下：

- (a) 显然缺乏自然资源，农业出产不多；缺水情况严重；
- (b) 工业对经济的贡献颇小；
- (c) 占压倒性比例的最大活动是服务部门（旅馆、餐馆和商业），它在一定程度上削弱吉布提经济，因为这些活动同外国挂钩和缺乏一个巨大的国内基地；
- (d) 差不多三分之二的吉布提人口住在吉布提市。其余的人口则住在其潜力不为大家所知和其发展尚须加以注意的农村；
- (e) 严重缺乏受过训练和富有经验的吉布提国民以及远不能满足吉布提政府需要的基本设施；
- (f) 因为上述困难，吉布提政府颇难处理外国提供的援助。

9. 下面各段将谈到受旱灾影响的流离失所的吉布提人民以及吉布提政府通过联合国难民事务高级专员办事处为之接受援助的难民，吉布提政府认为他们的人数共约60,000人。

10. 吉布提政府估计目前约有130,000名吉布提国民生活在该国的农村地区；其中27,606人因长年旱灾之故住在难民营中。吉布提政府认为估计的其余100,000名以上的吉布提人民是否能在吉布提市以外继续他们的游牧生活是一个悬而未决的问题。吉布提政府打算使现在难民营居住的难民从事诸如渔业、同农业挂钩的畜牧业和小型制造业或手工业等的活动。为了实现长期规划的各项目的起见，吉布提政府认为终须使总共130,000名游牧人民得到安顿定居。

11. 吉布提政府已向特派团提出1981年10月6日题为“关于吉布提共和

国旱灾的说明”的一项文件，它扼述了这一问题和正在制定的解决这一问题的方法。后面第五节对此将有更详细说明。自然，现在不能说还要好久目前的难民营旱灾灾民方能在更多的定居追求中安顿下来。所以，同时继续需要粮食和其他基本供应。

12. 在说明对难民营难民继续援助的需要时，各部长向特派团表示他们关心两事：第一，继续免费分发虽属数量不大的粮食等等食物不应削弱难民们寻求一种新的生活方式的意志，不惜任何代价应不使难民营成为永久建制；第二，尽管难民营中艰苦的生活情况，但是在吉布提生活安定继续吸引该区其他国家一小批人民的流动，他们显然有寻求安定生活的思想或者至少留在那里直到他们原居地区的生活情况改善为止。吉布提政府已决定制止任何这种流动，因为它会使现有问题更加严重。但是，实际上其他国家人民进入的流动是很难制止的。

13. 另外的麻烦是有些旱灾灾民聚集在难民营周围要依靠那里的粮食和设施、同那里的居民有往来以及通过其他方法寻求某种形式的安全。实际上最困难的是区分这些人群。

14. 除了上述问题和一些卫生问题以外，吉布提政府认为难民营情况实际上是可以控制的而现在的主要任务是制定应付今后不可避免的旱灾的中期和长期计划。

15. 至今还缺乏关于克服旱灾灾情措施的国家计划，不过政府认为有几个项目可算部分作出了安排（参看下面第五节），其他项目还有待构想，政府要求有专家来帮助制定这些项目。

16. 特派团对问题之复杂和范围之大深感震惊。各项需要均属最优先事项。然而缺乏最必要的手段来作出反应，因而不可能有任何全面综合解决办法。在各优先事项中还需作出极为困难的抉择。

17. 缺乏训练有素和富有经验的人员带来了严重的局限性。受过适当训练的人寥寥无几，有起码的工作经验的人屈指可数。圆桌会议（参看前面第7段）审议了这一严重局势。特派团认为该国政府在今后许多年内如何在满足需要和如何最有效地使用现有有专长的人员方面仍面临不断的困难的抉择。特派团认为，如有经费，这正是国际组织很有条件提供帮助的领域。该国政府确应得到一切援助，不仅是在训练方面，而且要提供专家帮助弥补其在过渡阶段的青黄不接。关于这一情况的详情载在本报告各节内（参看下面第五节）。

18. 在评论某些部门需要更多的训练、规划和支持等时，特派团注意到在吉布提的特殊情况下，通常难以区分那些是一般经济发展的需要，那些是专为克服旱灾的措施。

19. 紧急需要如此之多，短缺又如此严重，因此特派团竭力强调政府和捐赠国的活动必须大力配合，不仅满足广泛的经济发展的需要，而且为了具体的克服旱灾的需要。

20. 政府设立了总统计计划办公室。特派团认为这一措施适合当前形势的需要，联合国开发计划署项目下由世界银行派出的一个规划和统计小组于1982年初到达后，该办公室将得到加强。

21. 联合国开发计划署与世界银行正为该国政府打算在今后某个时候召开的捐赠国会议进行筹备，但召开的日期尚在讨论中。

22. 国民计划还需一些时间才能完成并获得核准，在此之前，特派团认为最迫切需要的是仔细分析主要问题，并彻底评价正在进行的和计划要进行的项目可以带来的结果。压力如此之大，目前可能解决这些问题的办法又如此之少，欢迎似是技术进步的好消息是人之常情。特派团对该国政府的处境寄予无限同情，但还必须强调需要严格审查，以免损失时间、金钱和宝贵的人力。特派团建议该国政府应吸收联合国和双边机构的专家服务来对上述各项进行分析和评价。（关于这类工作需要的例子参看下面有关穆隆农业定居试验的第64和65段。）

23. 上段可述的这类工作的结果将不断提供资料，需要适当的政府部门和外来援助组织加以传播，而最重要的是将资料不断吸收进现有的计划和业务中去。

24. 特派团认为在这种情况下，开发计划署驻地代表应发挥极为重要的协调作用，并满意地注意到这方面已取得的进展。

25. 在制定一项国民发展计划之前（参看下面V.A节），特派团认为应制定克服旱灾措施的政策和综合方案。尽管起初这一方案的各方面均会有些缺陷，但可以不断订正，这肯定会有助于更明确地集中在某些目标上，从而便利协调工作。

26. 照顾难民和失所人民给政府提出了复杂的问题。一项主要任务是确定各组的人数，另一项是在找到长期就业前至少找出适当的短期就业。该政府目前统计显示在迪基尔和阿里萨比赫难民营有33,349难民，而据难民专员办事处估计吉布提市有难民2千人（另外大约还有500人其难民地位申请还需核实），这样该国登记的难民总数为35,349人。实际作法上，目前只登记进入难民营的人而不登记离开的人；而且登记的过程并不要求进行必要的审查，以确定一个人是否具备难民地位。因此，特派团无从提供难民营的总人数或其中有多少人是真正的难民。特派团认为急需取得这些数字包括年龄、性别、教育程度、有何技术等详细情况，作为制定帮助有关的人的健全计划的基础。目前在该国的联合国人口活动基金的专家可协助进行这项任务。假定失所的主要是牧民，那么他们至少会有例如某种程度的农业

技术。

27. 特派团还认为有必要系统核实在难民营的失所人数，以及该国其他地方可能失所的牧民人数。特派团听到的估计相距甚远，如没有最后估计数字，计划可能很令人满意。

28. 不论难民（包括所谓“经济”难民）和失所者人数有多少，特派团同意该国政府意见，最紧迫的需要是给他们找到某种形式的就业，使他们脱离当前被迫闲居和依赖状态。应当立即在难民和失所者同样对待的综合基础上着手解决，解决办法中可包括包建路和修路，建造低费用住房等公共工程工作，包括粮食计划署的以工换粮支助。同时弄清难民和失所者资格问题可显示出今后什么活动可以产生就业机会。

29. 特派团认为现在立即动手，可以找到对这些活动的外来援助，这样扩大工作活动可以有利于吸收一些失业的吉布提人。

30. 在各组难民和失所者中儿童占很高的比例。特派团得悉阿里萨比赫难民营的6,000人中有4,000名是儿童。因此迫切需要适合当地情况的教育和职业训练服务。训练还需考虑到这些儿童最终从事农业活动和贸易等的长期需要，而不再回去过游牧生活并遭受未来的旱灾威胁。在难民营或失所者营地男人极少，但是特派团没有了解到这种不平衡现象的原因。

31. 如此复杂的问题需要综合的解决办法，特派团建议该国政府应成立一个工作组，由外交部长或内政部长主持，包括各有关政府部门的代表和联合国双边方案及自愿机构方案的代表。工作组的目的是交换资料，协调行动。开发计划署驻地代表可任该组的秘书。如产生需要特别注意的问题，也可成立分组。

三、一般背景

32. 1977年6月27日吉布提共和国刚独立。该国总面积约23,200平方公里，位于东经30°和41°，北纬11°和13°，民主也门对面的红海边。其海岸

线约有350公里。气候炎热干燥，平均温度为近摄氏30°。降雨很不均衡，年降雨量正常时候在100毫米至200毫米之间，仅有少数沿山脉地块年降雨量可达300毫米。在1979和1980等酷旱年份，雨量降至30毫米，给人民和牲畜带来严重困难，使已属脆弱的牧地生境进一步恶化，也使有限的农业潜力下降。水是限制乡村和城市发展的关键。正在全国进行的水文地质勘探将决定各种选择供广泛使用牧地的传统牧民选用。存在着从冲积层河床和平原的浅水井以合理费用取得水的前景，也存在着从玄武岩层和火山岩层以较高费用取得水的前景。

33. 全国人口估计350,000，吉布提市有200,000余万。近30,000人作为旱灾灾民住在安置营，其余是邻近埃塞俄比亚和索马里地区的游牧民或半游牧民。今后要进行的人口普查将建立准确的人口数字。也应当通过相似的农业普查来确定全国牲畜的数量。这两项普查关系到该国制定全面长期发展战略。

34. 吉布提分为五个行政区，即吉布提市、阿里萨比赫、迪基尔、塔米拉和奥博克。地势多山，有几个半沙漠平原。有道路通向各主要行政中心。肥沃的表土层或已完全流失，或则为火山岩和砾石复盖，使耕作在技术上很困难。

35. 该国的服务业经济完全依赖外来资源的支撑和刺激。本国自然资源仅限于农业部门和渔业，农、渔两业在1979年仅占国内生产总值的5.8%。国内生产总值中贸易和服务占70%，工业占8%。国民平均年收入约200美元，根据粗略的估计，农村降至不足100美元。据对牲畜的粗略估计，约有山羊500,000头，绵羊350,000头，还有数千头的骆驼和牛，在最近几年的干旱中，牛的损失最大。约有150个当地渔民积极从事领海捕鱼，该国政府现已决心把这一重大资源留给本国国民和手工操作渔业工人来利用。

36. 由于正在作为紧急事项创造性地发展其他就业和收入机会，假设牧地得到恢复，还需尽力减少并最终废除旱灾安置营，以便结束安置营带给其居民的依赖状态。

四、1980年调查旱灾情况紧急特派团的后继工作

37. 国际社会对1980年紧急特派团的呼吁，反应令人欣慰。德意志联邦共和国、伊拉克、难民专员办事处、天主教救济组织等捐助者提供的运输车辆，超出了需要数量。有些捐助者捐现金抵付运输作业费用，但不足需要总额。欧洲经济共同体和天主教救济组织又捐供大多数营地急需的水箱。

38. 一些捐助者捐赠药品，由中央药物中心接收。德意志联邦共和国捐赠二十五所预制农村医疗站，并附带医药技术援助。伊拉克政府、天主教救济组织和其他捐助者捐赠食具、毯子、帐篷、衣服、塑料板和金属罐。

五、目前情况和提议的减轻旱灾影响的中期和长期措施

A. 规划

39. 自四年前独立后，政府就利用有限的人力和财政资源，设法调整从前遗留的行政机构，以适应新的经济发展任务。1979年7月，总统办公厅设立一个小型规划股，1980年9月升格为规划署。吉布提实行自由市场经济，发展的基本结构应出于规划，以刺激民间投资，协调技术部门的活动和国家接受的外援。

40. 规划署的规模一直不大，只有三名一般背景良好但缺少经验的专业人员任职，一些双边方案另有少数侨居国外的本国人从旁协助。开发计划署正在资助一项由世界银行执行的规划和统计学技术援助方案，预计于1982年初开始作业。这项方案将培训少数本国人获得宏观经济学、统计学、文件和项目财务分析知识，并向政府提供上述领域的国外专门知识备用，从而助长加强其规划和统计机构。规划署因此有能力进行必要的研究，搜集必需的资料，最否编制发展计划。

41. 1982年政府打算出版“方针法规”，明确订出今后的发展战略。目

前还不知道这份文件是不是会列出笼统的数量化指标，但重点将放在下列 3 个主题：

(a) 发展生产部门（农业、牲畜、渔业、矿业、能源和工业），因此，重点将放在国内各地而不放在吉布提市；

(b) 加强吉布提传统上港口和铁路所形成的服务经济的作用，以适应区域和区域间变化环境与更精密的技术要求；

(c) 加紧培训所有行业、所有经济部门的技能，以加强公共机关并满足民间部门的需要。

42. 众所公认，要把这些大方针制订成可以执行的项目和方案，将需要大量技术工作。虽然政府尚未就发展计划作出任何肯定的决定，但据特派团了解，政府正在打算实施第一个三年计划，大约是从 1983 年至 1985 年。值得指出的是，人口普查很可能在 1982 年举行，从而可以向规划人员提供目前所缺的基本人口统计数据。

43. 向 1981 年 2 月里开发计划署主持下筹办的圆桌会议提出的 86 个项目（参看上文第 7 段），尽管其中有许多尚未达到可行性研究前的阶段，大概仍为即将提出的三年计划的基础项目。农业部门内构想的投资总数为 25 亿吉布提法郎，而工业方面为 156 亿，公路底层结构方面接近 180 亿，航空运输和电信方面为 15 亿。

44. 政府官员已指出，计划内将列入使旱灾受害人（《灾民》，与难民不同）重行定居恢复正常生活的具体方案，这些灾民目前分住在为他们建立的各种营房。据政府的备忘录说使灾民重新参加国家经济活动的中期和长期办法是让他们从事渔业、畜牧和农业、农村工业和手工业。但是至今为止还没有定出确切的方案。上述三个部门的每一部门能够安置多少灾民，虽然还没有资料可供查考。就投资费用、训练和吸收有关人民的能量而言每一部门比较说来有何优点及有何困难的问题，尚未进行研究。对营房人民的技能和企业能力，没有作过调查。显而易见的是

在为灾民举办具体方案以前，必须提供技术援助来帮助政府研究此等问题。

45. 此种方案应当在仍受许多限制的全盘发展规划进程的范畴内，予以考虑。目前正在清查各种自然资源：土壤调查和水资源调查可望于1982年内完成。但是这问题不应仅从物质资源有无的角度而且也应从经济可行性的角度来研究。深井抽水的问题，尤其是如此。开采国家的地热资源可以取得比较廉价的能源，但是在能确切估计藏量和甚至粗略地估计这种新能源的费用以前，必须先作进一步的研究。在得出勘测结果和进行可行性研究以前，应当尽快检查过去几年内已经执行的试验项目的一切方面——物质、财政、经济和人的方面。对这些试验项目必须有实事求是的评价，然后政府才能向捐助者要求各种扩大计划所需的经费。

46. 根据前面所讲的话，特派团要提出下列建议：

(a) 名为“对规划和统计的援助”的项目应由政府和作为执行机构的世界银行加快执行。迅速加强总统府内的规划局和贸易、运输和旅游部内的国家统计局，是作出进一步发展努力的先决条件；

(b) 重点应当放在一切发展努力的协调上。协调在这里是指两件不同的事情：

(一) 行政上的协调，其目的在保证经常把所采取的任何行动通知政府和捐助者一切有关方面以期避免重复和差距（参看上文第31段）；

(二) 实务上的协调，其目的在促成综合方案，这对灾民是特别有价值的。这是说现有的以及政府各部正在拟订的各种项目不应孤立地各行其是，而应把它们在总方案下组合起来协调一致地采取行动，

(c) 开发计划署驻地代表应当同政府合作，请联合国系统各机构帮助政府准备进行上文第45段内所说的评价。当然可以利用区域顾问的服务来执行多种科目的任务。

B. 粮食情况

47. 由联合国救灾协调专员领导的机构间特派团于1980年8月至9月期间访问吉布提后⁴，提出建议要提供大量的食品，其数量超过了包括粮食计划署在内的各捐助者的已知认捐数额。粮食计划署已经提供食米3510公吨和植物油234公吨。机构间特派团是按照旱灾灾民130,000名六个月期间每日所需口粮计算的。粮食分配的受益人实际分为两类。第一类包括失去全部牲畜而不得不居住营房的人。这种旱灾灾民共计约30,000名，在过去一年期间领到全部口粮。第二类受益人共计约100,000名，他们失去了大部分牲畜，领到了相当于一个月口粮总数的部分援助。自从1981年3月以来吉布提境内下了相当多的雨后，对旱灾灾民的粮食分配是限于居住在已经查明设在内地的营房的灾民。其他的人过去曾受到粮食援助但已经分散在各地寻找牧场，政府不再认为他们需要这种援助了。

48. 除通过负责救济的政府机构（全国援助难民和失所人办事处）提供的粮食援助外，其他粮食援助是由天主教救济处在学校供食项目的范围内提供，受益者4,500人，并由产妇和子女保健所供食项目提供，受益者15,000人。这种援助中估计约有20%是受旱灾影响的脆弱的人所得到的。

49. 因为已经确实知道需要粮食援助的旱灾灾民现有27,606人，政府要求给予四年期间的粮食援助。现建议供给一年所需的食品，在这一年终了时由有关联合国机构的代表，于有关政府当局合作下，审查情况以便决定粮食援助是否必须继续提供和提供的数量。

50. 已知的认捐食品数额不能满足至1981年9月14日为止的需要，特别

⁴ 关于1980年8月31日至9月8日前往吉布提的机构间特派团的报告，参看A/35/559号文件，附件。

缺少的是食米、高粱和玉米。应当知道，吉布提作为一个城市和国家，粮食进口的负担很大，因为实际上除牲畜产品外，当地不出产粮食。粮食计划署拟订了一个供给5,000个结核病人食物的项目，这五千人中有许多是住在营房的旱灾灾民。

51. 特派团建议供应罐头渔类的捐助者认真考虑在易于进入的地区内在当地购买鲜鱼以供分配，那些地区已有冷藏设备存在，也可提供此种设备，以便促进一种实业（政府对渔业给予高度优先），并鼓励发展一种具有相当大潜势的全国性出产食品的市场。

52. 供应的粮食应当尽量用来偿付在营房附近或其他地区所做工作的工资，这样就不致鼓励农村人民依靠无定限的免费粮食供应。在这方面，建议粮食计划署应当与其他联合国机构和双边机构以及政府当局合作，拟订应用以工换粮原则的劳工密集项目，其目的在用下列办法使旱灾灾民恢复正常生活：(a) 在种植园工作，促进林业；(b) 建筑和维修公路网，以使农村地区易于到达；(c) 从事水资源保护工作，例如建筑池塘和土堤和手挖井并种植饲料作物以期减轻将来旱灾影响。

53. 最后，关于减轻将来旱灾和其他自然灾害的影响所应采取的措施，应当注意到新近于区域合作的范畴内在埃塞俄比亚境内成立了一个粮食安全谷物储备库。设立这个储备库的指导原则之一是这个储备库的粮食可供邻近各国用以满足紧急性的迫切粮食需要。这样用去的任何数量的谷物应以将来捐助的粮食补足。

C. 畜牧业、农业和渔业

54. 在十九世纪殖民者前往定居以前，吉布提没有港口，当前的吉布提共和国的土地和人民同邻近的索马里和埃塞俄比亚的土地和人民密切相关，因为吉布提的土地是半贫瘠的山岭地区，居民过的是一种游牧和田园生活。到现在吉布提市外大多数居民的这种生活还没有很大改变，而最受旱灾及随之发生的牧场枯萎之害的也正是这些人。估计由于最近的这次旱灾，该国的牲畜有46%已经死亡。

1. 畜牧业与山岭地带

55. 不幸的是，鉴于吉布提的气候环境，畜牧业这个分部门中不可能有很大的改变。但这并非是说不能作一些改进，尽管这样作是否足以协助旱灾受害者恢复其以前生活很有问题。事实上，根据特派团的了解，该国政府的长远政策是最后使所有游牧人民改过新的生活方式，如作物农业，渔业和手工业。

56. 很值得注意的一件事是，我们对吉布提山岭地带的生产能力的了解微不足道。1963年，粮农组织就该国——那时称为法属索马里兰——的牧场改善编制了一份报告，但目前牧场资源仍需要进行有系统的调查和发展。毫无疑问，可以通过种植和散播抗旱的植物、灌木和树木品种和调整山羊、绵羊、牛和骆驼同土地的持续供养能力间的相对数额来使这些资源获得增加。将来需要为人和牲畜供应新的水源，但是如果要使有水地点四周避免沙漠化，那就必须将新水源的供应纳入山岭地带的管理中。随着山岭地带的改善，管理作风也应该健全起来，而要作到这点，就需要了解该国人民本身的文化和风俗，因为他们在这种环境中生活并以此为依靠已经有几千年了。不妨指出，在某些部落群中，早已有了在保持水分的土地上留些牧场以备旱季使用的风俗了，这表示人民一般会接受逐步对改善的牧场进行有节制的管理的办法。

57. 随着兽医服务的不断发展，牲畜健康的改善也应该同牧场的改善同时进行。

58. 应该鼓励在吉布提城内市场售卖适当的牲畜，这就需要提供屠宰、加工和销售设施。可以利用象吉布提这样的现代城市对肉类的大量需要来刺激经济中的畜牧业部门。也应该鼓励为当地销耗而进行肉类干藏。此外，应该设法提供适当的设施使牲畜在有旱灾的年代身体变坏以前先加以剔除，并应使人民了解这种行动的好处。以这种方式赚得的钱就可以回头投入合作系统中，以便在进行定居的灌溉农业时也在灌溉田里开垦小型紧急饲料保留地（见下文第59—68段）。在畜牧业分部门的副产品方面的活动——例如鞣革和牛奶及乳酪加工——也应加以鼓励。

2. 作物农业

59. 在吉布提当前的气候环境中，不可能仅靠雨量来维持任何形式的农业。因此所有作物农业都必须以灌溉为基础。估计目前该国灌溉地区的总面积约为100公顷。

60. 吉布提境内没有大的河流盆地或永久性的溪流。因此地表水发展的机会相当有限。虽然大多数溪流每年不止泛滥一次，但是泛滥的水量颇有差异，泛滥的时间通常也只能以小时论，而不能以天论。不过，应该研究一下在有利的地区是否可以通过使泛滥扩大来改进牧场，并需要评价少数几个水坝阻遏当地水流掉的经验。与吉布提东部邻接的索马里的同样发展工程的经验可以提供一些有用的指导。挖掘小型水池来贮藏当地流掉的水和建造提岸或低土堤来重新贮藏足够一种作物使用的土壤水分是适于旱灾受害者的工作赚取食物方案的一种公共工程。保护小地区的现有森林和为燃料木柴、木材和牲畜食用的嫩草而重新造林的项目也适于支援工作赚取食物的方案。

61. 因此，显而易见，吉布提的灌溉大半要依靠地下水。从用水者的观点来看，将吉布提境内的深地下水同浅地下水加以区别是很有好处的。深地下水在地面下60多公尺，而且常常是100多公尺。

62. 目前需要进行详细的地质学和地球物理学调查，因为这些含水层只能通过深的钻孔加以勘探，费用非常高昂。吉布提是地壳构造活动相当多的地区，特派团获悉在这种复杂的地质情况下，钻井费用（包括水井挂里）一般来说每公尺深需要 US \$ 700 和 US \$ 900 之间。此外，在这种情况下有时会出现含盐水和地温水，现有的这种甜性含水层并不太多。整个说来，可以得出这样的结论，就是虽然为家庭使用而发展深地下水可以说得过去，但是如果在农业方面大规模使用这种水，就会有许多困难。

63. 在吉布提，浅地下水是指通常在某些冲积平原和季节性溪流沿岸地面下 5 至 6 公尺所发现的水。这种水通常品质很好，由溪流泛滥的水补给。传统上这种水是由人工挖的大口径井开采，通过人力或牲畜抽水供家庭或灌溉小型菜园之用。这种简陋的抽水工具操作起来非常缓慢。水通常贮藏在水库里，水库一般约为 15 立方公尺，然后通过慎重建造的小运河放出，对蔬菜及其他价值高的作物作排水性灌溉。既然这种浅的含水层通常容量很小，这种抽水和灌溉办法就很适于这种情况，并可以保护含水层，使之免于被过分开采。但是，随着电动抽水机的开始使用，情况已有所改变。现在使用容量过大的抽水机，过分开采水层，在沿海地区则吸取海水，致使含水层开始含盐。这在吉布提市附近安布里菜园中很明显地可以看出。

64. 如果灌溉要以深而昂贵的地下水作为基础，而且这种地下水要以现代精良钻井办法取得，并需进口燃料供抽水之用，那末灌溉方面也需要利用现代技术来尽可能提高这种费用昂贵的水的利益。使用管给分配系统和滴流器、扩散器和洒水器的省水灌溉技术现在已经广为人知。这种系统是依照作物和土壤种类、气候和作物水的需要而拟定的。经验显示，同传统的排水灌溉比较起来，这种精良办法可以使每一区域单位的用水减少一半，使作物产量增加一倍。特派团建议对到目前为止以深地下水为基础的灌溉（尤其是在穆卢德地区）的经验作一次慎重的农业经济评价，并调查一下在将来的发展中应该采用何种最适当的灌溉办法，同时进行

有关成本——收益的分析。特派团注意到1980年年初开发计划署初步方案规划特派团所提示的同样建议显然没有贯彻。根据这样一种评价和适当地区的土壤和水资源的调查，有可能就试验项目和训练作出建议。

65. 同深地下水资源比较，每一浅水井以传统灌溉方法取水的潜力就相当有限。但是费用很低，技术很简单，而系统则比较持久（视水的品质而定，深的钻孔套管每15至25年需要更换一次，滴流器和扩散器等也需要经常更换）。使用相当简单的办法——例如改良品种，利用肥料和杀虫剂，改善土壤水分控制，必要时设置排水设备，和有节制地使用小型电动、风力和太阳能抽水机等——就可以使作物产量大为增加。此外，这种传统办法需要使用大量劳力，可以与政府尽量使旱灾受害者获得定居的愿望同时考虑。可以设想在适当的地点进行统一的牲畜和市场菜园经营。因此特派团建议将深地下水灌溉的农业经济调查范围扩大，使之包括浅地下水传统灌溉及其可能的发展。

66. 其他两种形式的灌溉也值得加以注意。一种是利用吉布提市流出的水。这种灌溉需要慎重地控制水的品质，但世界上许多缺水地区都使用这种办法，据了解，吉布提已经开始研究这个问题。值得注意的另一种灌溉是“自然”灌溉法，即植树园直接使用浅地下水。这适于沿海地区和某些季节性溪流沿岸的有耐盐力的树木作物。

67. 所有形式的灌溉都多少需要紧张的土地和水源开发。特派团获悉并不缺少灌溉用的优质土壤，但是既有适当土壤又有适当水源的地区相当有限，而这种地和水的供应价值很高。特派团相信应该注意确保在出现严重的问题以前能实现土地和水源所有权平等。

68. 可供进行训练的同样试验性和示范性菜园无疑是需要的。特派团注意到安布里各菜园当前情况很坏，认为农业部只要以此作为训练场地来恢复小规模的传统灌溉办法——包括改善种植型式，水源控制和利用，排水，使用肥料和杀虫剂——就可以了，不必再谋求其他的办法。

3. 渔业

69. 长久以来，吉布提沿海地区有使用独木舟的小规模地方捕鱼业。渔民把捕获物供当地消费，没有同内陆或出口市场进行大量的贸易。目前，大约有130个渔民每年捕获350吨左右鱼类。当地水域可支持的产量估计超过目前水平10倍以上。吉布提政府高度优先地着重渔业的发展，以便给这个严重缺粮国家提供廉价蛋白质（肉类平均价格为每千克\$ 6.80，鱼类则为\$ 1.70）和作安置部份失去游牧生计的旱灾灾民的可行办法。近数月以来，依靠法国的双边援助和来自美国国际开发署、国际农业发展基金及其他援助国的援助，吉布提设立了一个渔业合作社，在吉布提市和几个内陆中心点建立销售点，并且给渔民提供捕鱼设备、外装马达、修机服务、制冰机器、密封载鱼柜和冷藏设备等。直到目前为止，市内鱼市场供不应求，但内陆市场的渗透则需要多少改变居民的饮食习惯，渔业顾问建议在这些地区采取逐步的而非突然的扩大市场办法。进入新的和不确的市场时所遇到的风险事实上已有所减少，因向难民和旱灾灾民提供食物的机构愿意以当地鱼获物作为食物篮子的一部分。

70. 现有或拟议的项目包括试用较大的渔船，改善处理和销售办法，援助沿海乡镇的当地渔业。特派团认为渔业将来可能扩大至进入出口市场，但建议在从事影响深远的大计划以前，应该先逐步巩固已取得的适当成果。为此，建议任命一名顾问协助拟订中期渔业政策和发展计划。这个计划要包括提供人工捕鱼和合作社管理的训练，并且研究让以前过游牧生活的旱灾灾民从事渔业的可行性。邻近的索马里在设立渔业安置区方面的经验可能证明甚为宝贵。

建 议

71. 由于环境恶劣，不能期望畜牧次部门会出现奇迹，但可以作出重大改善。这是一个长期的进程，应该有系统地综合进行。需要援助的包括牧场调查，牧草改良，兽医服务和动物保健，饲料储存，屠宰，销售设施，以及诸如奶及乳酪加工和

制革等小型畜牧工业。考虑到不训练吉布提人便不可能促成这些发展，因此建议设立一个结合训练和发展示范的逐步方案。这些发展的程度和阶段划分必须同其他政府活动相配合，例如水源的开发、灌溉农业和手工业的发展。这项规划和协调工作应该是最近在农业部任职的粮农组织高级农业经济学家和畜牧业专家们的主要任务。某些特殊领域可能不时需要援助，这种援助可由顾问提供。

72. 利用现代的高输入/输出方法和传统的劳动力密集方法来发展灌溉可提供增加全国粮产和安置一些旱灾灾民的机会。不过，吉布提缺水，发展费用高昂，在这种情况下，特派团建议，目前个别地提出和筹措经费的农业发展项目应该组合成为一个系统的农业发展计划。特派团提议，第一步应该对该国直到目前为止在现代和传统农业方面的有限可用资料和经验进行农业经济学评价，然后向该国政府提出中期和长期的发展计划，包括从经济和社会角度来说明可能的费用和利益（例如，考虑到旱灾灾民的安置）。然后，应该继续在备选方案的评价、决策、进一步数据收集和发展规划方面协助该国政府。

73. 由于缺水和供水费用高，必须根据用水最小收获最大的原则来发展灌溉。应该向吉布提介绍基于这项原则的相当大量的干旱地区灌溉的世界性经验，开始时把经验应用于结合应用研究、示范和训练的小规模试验场。吉布提城附近的 Amboulli 灌溉园是展示这类灌溉问题的良好例子。吉布提政府积极掌握这个机会来解决灌溉问题的做法足以向国际社会信服地证明它决心充分调动本国资源来发展有效的灌溉。限制过度抽水是一项必要的补救措施，需要政府就土地和水资源的所有权和发展控制问题作出决定。这些方面的政策拟订和立法可能需要援助。

74. 特派团对人工捕鱼业的最近发展印象深刻。就象作物农业一样，吉布提政府感到迫切需要迅速发展，若干项目已取得或已有人愿意提供双边和国际支助。这个次部门在数据收集、系统政策拟订和规划方面也有相同的需要。特派团因此建议在确定备选项目和协助政府进行规划、筹备和协调项目方面寻求援助。特别需要立即仔细审查在渔业次部门里吸收一些旱灾灾民的需要，这方面宜通过交换资料和经验的方法来制订一项区域性办法。

D. 水资源

1. 当前情况

75. 下面是使吉布提的水成为非常稀少而极为贵重的商品的因素：雨量很少，不含水的玄武岩地层分布很广以及许多地区地下水的盐浓度很高。此外，过去两年来简直没有下雨，因此以游牧为生的人民受到苦难，他们的牲畜也大都死亡。

76. 上一个调查旱灾情况紧急特派团曾建议采取一些措施，使能立即增加安置营内旱灾灾民水的供应，但是从那时以来很少成就。目前，游牧人民和安置营内的人民主要都依赖旱谷河床里发现挖成的浅井。在适宜地点凿成的钻孔只有十个，向一些社区供水，只有极少量的水用于园艺作物的耕种，例如穆卢德的情况便是如此。

77. 外部捐助者已在开发水资源方面提供援助。德意志联邦共和国协助的一个技术援助项目有两个构成部分：(a)在全国、特别是农村地区进行地下水的水文地质测量；(b)协助国家农村工程服务处开发地下水。美国国际开发署执行一个分析土壤和水的综合项目，作为德意志联邦共和国技术援助项目的补充。这两个项目将于1982年完成。此外，沙特阿拉伯、欧洲经济共同体和儿童基金会也在进行向农村社区提供用水的工作。

2. 中期和长期计划

78. 关于水资源、水资源的所在地和适于开发的程度都知道得很少；所以不可能制订特定项目，因为这种项目要依赖使用充足而可靠的地下水供应。可是各方已同意应当立即进行下述各项活动：

(a) 为了更永久地满足旱灾灾民的需要，应当在安置营邻近的旱谷河床装设口径大的浅井。安置营居住人应当参加挖掘和描画此种井和从井中取水的工作；

(b) 目前为了只向社区供应用水，应在已证明其水文地质可能有水的地点打钻孔。现有三架打井机应尽量用于试探性的钻凿，因为对开采性钻孔进行无计划的钻凿花费太多，太消耗时间，而且可能产生不可靠的结果。

79. 特派团还建议在得到援助时，就应当继续进行或发动一些其他重要行动。由于缺乏当地合格人员和经费，此种行动必须得到外部支助才能执行。应对一切主要旱谷和小水道有系统地进行水文地质和水文测量。这些季节性水道便是最可能含有地面水和浅的地下水的地区，如果在地面上或地面下建造堤坝和大口径敞井，也许可能支助许多小的灌溉规划。此外应在玄武岩地层继续探测深成地下水体，而着重于水的质量和使用这种深成含水层的经济因素。对于办理农村用水供应的国家农村工程服务处，应通过下述方法予以改善：(a)各级人员所需要的训练和教育；(b)机械、设备、备用零件和交通车的供应；(c)国外顾问支助，直至当地人员能够承担工作时为止；(d)在农村工程服务处内设立特别单位，负责收集和存贮一切水文和水文地质方面的数据。

五. 运输

1. 道路的基本设施

80. 目前的道路网计有805公里的国家道路，其中247公里是柏油路，32公里是“改进的”砾石路，其余都是泥土路，另有属于5个地区管辖范围的大约2,000公里支路。大约三分之一的支路可以视为情况良好。以往各年各地区的养护预算大都不够充足，约有1,200名无技能工人，使用简单的劳力密集技术，以维持最低限度的养护工作。

81. 有些流离失所人士安置营，可从柏油国道直接通达，特别是吉布提与埃塞俄比亚交界的迪基尔和加拉菲连接的主要干线道路。其他营地可从支路通达，这些支路都是在平整的山岭地区建成的，总共大约360公里。为了帮助该国政府改进

这些支路——营地生命线——的养护，特派团建议通过粮食计划署的以工换粮项目提供援助。

2. 运输车队

82. 属于私营部门的现有车辆，估计约有420辆公共汽车，550辆出租汽车，380辆卡车和8,000辆私用车。运输费用很高，而卡车业主鉴于进路的条件不佳，不肯向营地运送物品。协助难民灾民办事处自己有10辆卡车，从吉布提的仓库向难民安置营和流离失所人士安置营载送粮食和其他物品。预期日本政府捐赠的一辆卡车不久到达。至少还需要两辆卡车，才能不受阻碍地向各营地运送食品，而减少常常延迟递送物品的情况。特派团支持这一项请求。

3. 贮藏

83. 吉布提正在建造两间仓库，由难民事务高级专员办事处和伊斯兰开发银行提供经费。虽然有了这两间仓库可以增加流离失所人士和难民所需的粮食和其他物品的贮藏量，但是还不能满足贮藏需要，因此使港务管理局发生严重困难。捐赠的粮食有时候放在港务局拥有的仓库里好几个月，妨害商业活动，因而引起损失。特派团建议在港口以外其他地方增加大约1,000吨的贮藏量。

F. 气象和实用水文学

1. 问题的性质

84. 除了阳光、热气、风和相对湿度外，吉布提共和国气候方面和水文方面的资源实在太少。该国雨量极不规律，正常的年雨量各地不同，北部是50毫米，中央内地是300毫米，接近索马里和埃塞俄比亚边界的西南角平均雨量只有200毫米。日常温度则大不相同，平原地区的平均温度是摄氏30度至35度，而热季（5月至9月）却高达摄氏60度。全国各地都有强烈而干燥的热风，因此估计土

壤水分蒸发可能损失的总量每年大约3公尺。正如上文第五节所述，水资源是有限的。

85. 1981年虽然较好，但是就近几年来说情况更加恶化。例如吉布提市正常的平均年雨量大约140毫米，但是1976年至1981年9月各年的雨量分别为54, 273, 142, 56, 9.5和223毫米。

86. 因此，从气候方面来说，吉布提共和国的问题是干旱问题，象1979年和1980年发生不同次数、强度和持续时间的旱灾而使情况更加恶化。由于即使缺乏雨量的程度不大或是迟延下雨而能产生很大影响，因此特派团觉得显然需要在吉布提进行下述各项活动：

(a) 继续在具有该国各区域代表性的天文站收集天气、气候和水文方面的数据；

(b) 对已收集的各项数据予以保存、处理和继续研究，包括制订干旱情况的警告；

(c) 设立政府机构，使主管部门能有系统地迅速传布气候和水文方面的数据和干旱警告，以及使一切有关政府机构能使用各项已有的资料；

(d) 负责对发展项目进行审查、规划、执行和评价的当局，广泛使用气候和水文方面的数据、资料和研究结果，特别是与农业、开发水资源、放牧区管理和土地使用有关的情况。

2. 当前情况

87. 1901年至1977年吉布提气象服务处执行数据的收集、处理和公布方面的工作，这段期间的高质量数据仍旧存在。很不幸，1977年以后原有18个天文站中有16个由于各种原因而关闭，其中原因之一是缺乏设备和工作人员。目前只有两个站继续执行业务，都设在吉布提市。吉布提气象服务处于1977年

改为国家气象服务处，但是一切设施几乎都被拆除，而且与吉布提飞机场的气象总办事处隔断关系，现在只剩下一位官员，他的主要职务是管理城里的气候站而这个气候站的地点已不再适当了。飞机场的气象总办事处主要在航空方面提供服务，设备和工作人员都很齐全，但是专业人员中本国国民所占人数仍然不多。

88. 结果对非航空性活动，特别在水资源的开发、农业、牲畜、放牧区管理、土地使用和与减轻干旱影响有关的其他活动方面，提供气象支助的程度极低。负责这些部门的当局深知气象数据和资料的价值，而且急切希望取得这种数据和资料，因此农业部农村工程服务处已自己设立比重测定站和气候站。所得的数据由该处自行处理和收藏，因此觉得仍然需要设立更多的站。

3. 区域方面

89. 特派团获悉，1980年4月在亚的斯亚贝巴举行关于拟订开发计划署1982—1986年非洲区域方案机构间会议时讨论过几个气象组织项目，它们旨在给包括吉布提在内的一些东非和南部非洲遭受旱灾打击的国家提供区域性支助。目前继续同开发计划署讨论关于有什么经费可供部分或全部建议项目使用的问题。

建 议

90. 鉴于上述情况，特派团建议如下：

(a) 在持续的基础上对吉布提旱灾的发生、严重性、范围和频率进行有系统的研究；

(b) 设于机场的总气象局，农村工程处和农业处应同国家气象事务处立即改进工作上的合作；

(c) 政府也应立即考虑适当地加强国家气象事务处，特别是在工作人员方面，目的在于便利处理经常从机场气象站收到的气象数据；

(d) 在未来一、两年内，政府应考虑向气象组织或双边援助国正式要求派遣一个由一名农业气象学家和一名水文学家组成的顾问团，这个顾问团的职务范围是：

(一) 同一切有关机构合作（特别是同国家气象事务处、农村工程处和农业处合作），确定受旱灾影响的工作在气象方面所需要的支助，并确定所需服务的详细情况；

(二) 拟订提供必要服务的工作方案，包括重新设计气象网；购买和安装设备；检查气象站；训练人员；处理、提供和出版有关旱灾的数据和资料；

(三) 同主管当局一起研究加强和改组国家气象事务处的需要，以便让它执行方案；

(四) 草拟必要的项目文件；

(e) 长期来说，政府应审议设立统一国家气象服务的可能性；

(f) 政府应斟酌情况，考虑支助和参与上面第89段提到的区域性项目。

G. 旱灾和沙漠化

91. 政府在其“关于吉布提共和国旱灾的说明”中说，吉布提差不多每10年便发生一次旱灾。由于气候酷热和干旱，降雨不均，其他时候也同旱灾相去不远。吉布提人的坚忍精神从他们应付几乎长期缺水和时常缺雨的情况时所表现的复原力中可以看出。有时，缺水情况超过农村居民和他们的牧群的应付能力，于是便发生旱灾。

92. 吉布提的生态平衡一向不稳定，而干旱和大部分十分稀缺的表土的流失进一步产生不利的影晌。土地变得非常容易受沙漠化的影响。同多数国家不一样，吉布提的沙漠化很大程度上是由于自然而非人为的原因所造成。风暴吹掉表土，而更重要的是，倾盆大雨冲走表土，到处留下深深的疤痕。这些都是危险地减少土地的适度承受能力的主要原因。因此，任何减轻干旱不利影响的方案也应该关注沙漠化的危险可能性和大片土地的生产力长期遭受破坏的情况。

93. 吉布提政府没有这样的一个方案。尽管它的资源极有限，它应该在其发展活动范围内拟订一个对付干旱和抵抗沙漠侵蚀的综合政策和方案。政府规模不大的农业、水源和林业开发计划包括一些为这些目的服务的特点。例如，它替Tadjourah沿海平原、吉布提市附近的沿海平原、Hanle平原和Gobaad平原拟订了四个综合小规模项目建议。这些项目都要求发展小规模灌溉农业和燃木人造林。此外，政府又为Day地区森林的养护和扩大设计了一个项目。这些初步努力及其延伸和扩大将

走向增加水的供应，菜蔬和可再生能源的自给、牛饲料供应、水土保持和抵抗沙漠化的能力。

94. 政府在一个非政府组织（天主教救济事务处）的协助下正在考虑在干河床和旱谷的冲积土地上进行一系列地下小坝项目。这些项目超越了政府的财政能力，因此需要外来的援助。

95. 上述项目在健全的生态计划下的进一步发展，不仅是走向增加当地粮产的适当步骤，而且也增加吉布提抗沙漠化和更有效地应付旱灾及其后果的能力。

96. 给营内难民和失所人士的援助包括在给个别家庭分发烧煮燃料以前集中烧煮食物。不过，在很大程度上，营内家庭必须在营地周围找寻柴草。这种过度破坏植被的活动足以触发沙漠化过程。政府在拟订难民和失所人士营地所需物品时，和那些提供这些必须物品的援助组织都应该提供适量烧煮燃料，以便避免破坏维持生态平衡所必需的树木和灌木丛。

H. 保健

1. 目前的情况

97. 1980年8/9月机构间特派团的调查结果和其后的建议仍然普遍地有效，其中一些建议已按照环境的特定需要获得执行。大多数营地已有保健设施，而各区医院已较1980年时更有系统地协助提供保健服务。初期的预制结构和临时设施正在由更适当的永久性设备所取代或补充。

98. 来自吉布提政府、联合国机构、红十字会、天主教救济事务处及许多其他方面的慷慨紧急援助已满足了旱灾灾民和难民这两种营地的基本保健需要。这种紧急响应有它的良好作用：严重的营养不良已迅速减少，虽然营养不良，尤其是缺维生素的情况仍然关系重大。营内居民的一般健康状况似乎已稳定下来。不过，这种情况没有详细的文件记录。

99. 虽然很多营地里现在正在进行保健辅助员的在职训练，但这种训练仍未有制定全国性方针。

100. 目前有应付短期需要的药物、医疗设备和疫苗，它们的来源不同，未经标准化处理，也没有应付目前和未来需要的储存。

101. 特派团对外国保健人员的热心和个别高度熟练的技能有深刻的印象，但也注意到缺乏适当政府当局的监督和协调。此外，各级工作人员的高换职率带来有关服务效率和连续性的严重问题。

102. 各安置营里有关保健的资料甚少，对于“外界”的保健问题绝对缺乏定性和定量的知识。不仅各政府机构间的资料转让和传播甚少，政府和各提供外援机构之间的情况也是如此。特派团必须表明，它发现在现有结构下的一般国家保健服务过分集中和协调不足。执行保健方案的困难大概都同缺乏综合基本保健服务有关。

103. 保健工作人员的训练在质素上产生了问题，因为目前中央综合医院的辅助医疗人员训练学校仍未全面开办。不过，政府认识到这个问题，并且已采取一些步骤来应付这种情况。

建 议

104. 特派团有力地建议政府应该尽快考虑设立一个国家保健政策和计划，为现有的保健服务处及其在全国的逐步发展和扩张服务。应该很明显的是，应付最近经历的反常保健服务需求的办法是设立组织良好的国家服务加上把外来的一次过人道主义援助小心地引导到配合和支助这些现有的服务。下列意见由于在别处证明有效和获吉布提接受而值得特别加以考虑：

- (a) 应该重新活化在综合医院里训练护士的工作；
- (b) 应该在新政策和计划的基础上再训练现有的农村保健员和新的农村保健员；
- (c) “免疫运动”应该随着目前非常时期的危急阶段的终结而逐步结束，并且

由一项以国家保健设施为基础的常设综合免疫方案所取代。还有，正如上面建议指出，这是向农村居民提供服务和给未来旱灾紧急情况提供必要基础结构的最符合费用利益原则和最好管理的办法：

(d) 政府认识到吉布提农村的妇幼保健设施和服务的严重虚弱和孤立，因此政府在加强基本保健服务和使它一体化（包括配药处）时，和在考虑工作人员的训练和职位安排时应特别注意到这个方面；

(e) 特派团注意到，响应政府的呼吁，国际方面提供了可观的援助。不幸，这造成药物和疫苗的泛滥，尚待政府保健服务当局加以标准化处理。建议政府应以制定使这些重要投入标准化的程序作为要拟订的国家保健政策的一部份；

(f) 政府在政策的拟订和执行，特别是在初级保健方面，应负起更大的领导任务；

(g) 对规划工作会很有价值的是：调查在吉布提提供保健服务的一切非政府机构，确定它们在短期和中期计划中的承担。就有关医疗人员而论和对着重在一定地区上提供最低限度服务来说，这样做是特别有价值的。特派团欢迎和支持卫生组织最近任命驻吉布提的方案协调员，并建议该协调员应充当政府关于上述各项倡议的顾问，他应协助政府协调保健方面的各项非政府投入。

六、区域合作：吉布提政府的意见

105. 政府并不反对各国在区域基础上建立一些合作措施，它在收到特派团关于不同国家的报告后将进一步研究这件事。

106. 本节载有政府关于区域合作的看法。本报告在其他地方载有特派团对一些可能成为共同行动有用主题的问题发表的评论。

附 录

调查吉布提旱灾情况多机构特派团的成员

(1981年10月8日至15日)

John Saunders 先生	副秘书长和特派团团长
F. W. Mumm von Mallinckrodt 先生	开发计划署报告员
L. Maynard 先生	联合国苏丹—萨赫勒办事处和联合国环境规划署
Mohamed Jama 先生	联合国粮食及农业组织代表
Khaled Adly 先生	世界粮食理事会驻吉布提副代表
Harry W. Underhill 先生	粮农组织、罗马
M. De Bruycker 先生	世界卫生组织
Claude Joffroy 先生	联合国秘书处 技术合作促进发展部
S. Mbele Mbong 先生	世界气象组织
A. H. Ishag 先生	联合国教育、科学及文化组织
D. Njau 先生	非洲经济委员会
D. Roen Repp 先生	联合国儿童基金会
