



联合国 大会



Distr.
GENERAL
A/36/277
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

对苏丹旱灾地区的援助

秘书长的报告

1. 大会在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，除了别的以外，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；(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，估计这四国政府为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决议的进展情况报告。

2. 秘书长为执行大会第35/90号决议，于1980年12月23日致函各会员国和有关国际金融机构，提及应经济及社会理事会第1980/70号决议的要求于1980年9月/10月访问了这些国家的特派团的报告，并呼吁国际援助以应付旱灾

的立即影响。信里也提请注意大会第35/90号决议的第7段，并告诉各会员国他已就他的方案内负责援助该区域受灾国家和协调联合国系统内支助这些国家复原和重建的活动的有关单位，同联合国开发计划署署长作了安排。此外，秘书长呼吁各国提供自愿捐款，以支付此一单位的业务费用。

3. 秘书长安排了多机构特派团于1981年9月25日至30日访问了乌干达；10月1日至8日访问了索马里；10月8日至15日访问了吉布提，10月15日至24日访问了苏丹。访问苏丹的多机构特派团的报告附在本报告之后。特派团关于其他国家的报告已作为单独的文件分发：乌干达(A/36/274)，索马里(A/36/275)和吉布提(A/36/276)。

附 件

派往苏丹多机构旱灾特派团的报告
(1981年10月17日至24日)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一。 导言	1-6	5
二。 主要结论和建议摘要	7-23	7
三。 一般背景	24-32	11
四。 上一次联合国旱灾紧急特派团的后继行动...	33	13
五。 目前情况和提议的减轻旱灾影响的中期和长期 措施	34	13
A. 规划	34-40	13
B. 粮食	41-47	15
C. 农业和畜牧业	48-75	16
D. 水资源	76-82	24
E. 运输	83-93	25
F. 气象和实用水文学	94-102	28
G. 旱灾和沙漠化	103-108	30
H. 保健	109-116	31
六。 区域合作—政府的意见	117-119	32

附 录

派往苏丹多机构旱灾特派团成员	33
----------------------	----

Blank page



Page blanche

一. 引言

1. 大会在1980年第三十五届会议上听取了联合国救灾协调专员1980年11月3日在第二委员会所作的关于连年旱灾对吉布提、索马里、苏丹和乌干达的严重影响及其所造成的粮食、饲料和水源缺乏的现象。在苏丹，由于该国面积广大和交通不便，粮食和饲料极难从剩余地区迅速运至缺乏的地区，因此更增加了一些与旱灾有关的问题的复杂性。

2. 由于这些问题，以及苏丹旱灾地区的严重冲蚀和牧地退化，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；(b)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，估计这四国政府为援助旱灾灾民的中期和长期需要。

3. 秘书长指派了一位助理秘书长率领多机构特派团于1981年10月17日至24日访问了苏丹。特派团由联合国、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、科学及文化组织和非洲经济委员会的代表组成。特派团成员名单见本报告附录。

4. 经秘书长同意的特派团职权范围如下：

- (a) 调查苏丹旱灾地区；
- (b) 估计苏丹政府在此情况下的中期和长期需要；
- (c) 特派团在进行这件工作时，将考虑到苏丹政府所采取的应付旱灾威胁和旱灾后果的政策和方案；
- (d) 审查以往的特派团，特别是1980年由救灾协调专员率领的紧急特派团的建议的执行情况；
- (e) 审查可在一国内执行的一些措施；

- (f) 讨论大会第35/90号决议中提到的政府间机构的作用和可能的方案；
- (g) 在其建议中考虑到以往的活动或仍在继续进行的活动；
- (h) 审议需要国际社会何种援助及其数量，并评价取得这种额外援助的可能途径。

5. 特派团团长同第一副主席，外交、灌溉和卫生部长以及农业和国家规划国务部长进行了讨论。特派团成员也同有关各部代表和技术人员集体地或个别地进行了详细的会谈。乘飞机和经陆路前往西部、东部和南部旱灾地区访问，使得特派团成员能够分别在东部、科尔多凡、达尔福尔和南部地区政府在卡萨拉、奥贝德、法席尔和朱巴的总部会见这些地方政府的官员，除了以轻型飞机飞越苏丹的广大地区，以及由陆路到达卡萨拉和托里特之外，特派团还乘侦察机飞越东赤道省。工作完成后，曾就初步调查结果向苏丹政府作了汇报并提出建议。

6. 特派团要求表示感激苏丹政府第一副主席和各部部长及工作人员以及联合国开发计划署驻地代表及其所属工作人员，和联合国各机构的代表和专家提供的协助。

二、主要结论和建议摘要

7. 在考虑抗旱的中期和长期措施时，特派团发觉很难把这些措施同经济发展的比较一般性的措施分开来。但二者还是有些不同，本报告在后文中会提到。苏丹目前仍然遭遇到的一般经济困难阻碍了许多需要采取的抗旱行动。

8. 苏丹政府在向1981年9月的联合国最不发达国家会议提出的报告中清楚地摘述了苏丹发展的巨大潜力。苏丹的土地相对于人口的比率很高，虽然50%的人口集中在全部面积的15%的地区中，其他的土地具有尚未利用的农业潜力。由于仍然可能增加利用尼罗河水供农业灌溉，并且雨育地带又有广大面积可开垦出来，因此在原则上有足够的理由相信，就长期来说，苏丹可成为一个主要的粮食输出国。

9. 苏丹政府报告，苏丹人口目前的增长率每年约2.5%，所以至少在目前对于资源并没有什么人口压力。尽管有良好的训练设施，严重的因素是由于人材外流，特别是流向波斯湾地区的结果，缺乏训练有素的人材。苏丹立国以来就面临着各级技能的人材不足现象。

10. 苏丹政府告诉特派团，虽然六年计划(1977/78-1982/83)中包括一些以种种方式解决旱灾问题的工作，但苏丹并没有一个正式的抗旱政策。早些年没有抗旱政策很可能是由于上述的广泛乐观前景，只有到最近，在全球能源危机、国际收支失衡、外援拨款的迟缓、以及财政内外交困的情况下，旱灾问题才造成新的冲击，对发展的步调产生不利的影响。在这些情况的交并影响下，旱灾成为国家生活中一个较具威胁性的因素。

11. 农业国务部长向特派团解释说，一般而言，旱灾地区距离粮食生产地区很远，运输工具不足以连系这两个地区，并且没有足够的储存设备。旱灾地区的农场倾向于分散化，因此很难通过现有的推广和其他服务机构提供协助，例如向它们供应适于当前的气候和土壤情况的种子。国务部长也提到由于旱灾的积累影响所造成的沙漠化危险。

12. 灌溉部已有一项在今后20年内利用尼罗河河水的总计划,包括在灌溉、养护和水力发电方面的发展。这项计划保证对国家带来巨大福利,但对于受旱灾影响地区的问题只是略有关连,按照灌溉部长的说法,关连在于可将若干人从旱灾地区迁出,重新安置在灌溉的地区。目前尚未有一项这种重新安置工作的计划。

13. 特派团从灌溉部获知,近年来,由于旱灾情况造成的水源缺乏现象,已对一些灌溉方案造成显著的影响。对于一个大量依赖灌溉农业作为国内消费和输出的粮食的主要来源的国家来说,这是极其严重的情况。

14. 灌溉部表示,灌溉的田地所能提供对旱灾地区有用的粮食,是花生、棉油子和一定数量的蜀黍。由于蜀黍在经济上的收益相当低,通常不在灌溉的土地上种植。所有这些都遭遇到运粮食到旱灾地区的巨大困难。

15. 国家计划国务部长告诉特派团,如果苏丹不是同时受到一连串的重大内外危机,则可能有能力在没有外援的情况下处理旱灾问题。这些危机包括这个地区的军事和安全问题;能源费用的急剧上升(1973年的进口总额为\$1700万美元,1980年为\$5亿美元);苏丹镑的贬值;棉花生产的下降等。

16. 特派团作出总结说,旱灾发生在不同的地方,在不同的情况下,产生不同的结果。对苏丹各地的旱灾情况提出一套意见是不可能的,只提出一套办法也是不恰当的。

17. 特派团认为,只有在有条理有顺序的正式抗旱政策的基础上,才能成功地解决这些复杂的问题。唯有这样的抗旱政策,才能促进必需的集中和综合工作,以便减轻未来旱灾的后果,并且在旱灾危机出现时加以应付。制定政策的过程将引起对旱灾问题的再思考,特派团认为这是必要的,这也会使这个问题更加获得优先重视及采取行动。这个政策应反映在一个照顾到中期和未来的方案中,并且应特别针对如何在缺乏有训练和有经验的人材及资金的限制下取得成果的问题。这些限制看来可能还会存在一个时期。

18. 在考虑如何减轻旱灾的政策和方案时,特派团遇到苏丹政府目前正面临的

同样困难问题——情报极为缺乏，有时完全没有。所能获得的情报似乎都有点缺陷。显然，必须大事努力以建立良好的方案制订的事实基础，但这种缺乏不应阻碍目前采取一些行动。以下提出一些关于切合实际的步骤的建议。

19. 本报告探讨许多由于缺少雨水而产生的问题，但为使情况容易明白而泛泛说来，可以说旱灾的主要后果如下：

(a) 由于破坏了地被植物因而加速沙漠化的蔓延，例如在达尔福尔省北部和科尔多凡省，已迫使人民迁离；

(b) 可从尼罗河取得的灌溉水量的减少。这是由于尼罗河支流发源地的许多地方缺雨所造成的合并影响。在苏丹造成的结果是灌溉地区的减少；

(c) 有些地区在丰年时雨水就很不足，农民一直必须挣扎，这些地区雨量稍稍减少，就会造成严重后果。这种问题去年下半年发生在东南地区（东赤道省）。

20. 特派团认为，在考虑采取什么步骤以减轻旱灾的影响时，最重要的是不再把旱灾当作一种紧急事件，到发生时才来处理。应将它视为一再出现的现象，应尽早作预先防止的准备，并作为全国发展方案的一部分。如果人们不愿再继续因突如其来的新旱灾而受苦，这种态度的改变在每一级都是必要的。

21. 除了本报告其他地方提到的改进调查、规划和管理措施之外，特派团还提出以下行动：

(a) 加强和加速进行防治沙漠化的措施。这些措施将需苏丹政府和捐助国的共同努力（详细意见参看下面 G 节）；

(b) 改善气象服务和充分利用可获得的数据以供抗旱规划的用途；

(c) 在农民居住的地区建立自助办法，这将需要在每个地区兴建粮食储存库，并引进较适当的作物生产和家畜养殖制度，以及推广服务和旱灾警报系统。如能得到几种外援，例如提供储存设施，那么，象这种有效的办法就可在两年到四年的期间免除这些方面的外援之需，并消除在苏丹境内运输救济粮的问题。

特派团对自助想法的实行极为重视。

22. 规划国务部长和特派团都认为，捐助者之间和苏丹政府的有关部门之间以及捐助者和苏丹政府之间，需要更好的协调，以应付旱灾问题。特派团欣悉苏丹政府正积极建立一个全国性协调机构，由规划部提供一个永久秘书处。

23. 在象苏丹这么大的国家中面临这种问题，特派团只能作出微薄的贡献。将需要继续努力以期制订出对旱灾及其后果的全面应付办法。

三 一般背景

24. 苏丹有一种其他最不发达国家一般不具备的快速经济发展的潜力。苏丹拥有250万平方公里的领土，是非洲和最不发达国家中最大的国家。苏丹经济潜力的一个最突出的特点是其土地对人口的高比例。苏丹的人口近1900万，其人口密度低，只有每平方公里7.6人，而这些人口中50%集中居住在总面积15%的土地上，特别是集中在喀土穆附近。

25. 人口集中在面积相对小的地区的现象，并不会掩盖仍未利用的农业潜力。苏丹最雄厚的自然资源，土地，仅开发了很有限的面积。人们一般认为，苏丹近6亿英亩的土地中，有2亿英亩是可耕地。但是，目前只有2000万英亩土地，即可耕面积的10%，已为耕地。随时都有农作物的实际面积约1600万英亩。苏丹主要的谷物是高粱(durra)，这是该国的主食，主要靠雨水生长。该国生产的高粱一般足够国内消费。有400万英亩的土地为灌溉土地，生产大量棉花，其余1200万英亩的土地是靠雨水种植的农作物。尚未耕种或没有充分利用的大面积土地为1980年代和将来的发展，提供了很大潜力。

26. 几乎一半的居民都饲养牲畜。这是农村经济最重要的一部分，对该国的经济有重大影响。据概略统计，全国牲畜放牧率为每5公顷一个牲畜单位。人们都知道，该国的自然放牧区条件在变坏，近来出现的旱灾使这种条件更加恶化，而全国的牲畜数量在明显的增加，这就明显地看出牲畜放牧率提高的严重性。为了保证天然牧场的条件不进一步恶化，该国就须要设法平衡和控制全国牲畜的增长率，或者在干旱季节利用雨水和灌溉的农田提供饲料。

27. 任何有关苏丹的描写都是从尼罗河开始的，因为它对苏丹共和国是生死攸关的。尼罗河从乌干达流入苏丹的南部。该国西南地区的若干小河流入了尼罗河。白尼罗河流经苏德(Sudd)地区北流，有一半的水流已在苏德地区被蒸发掉。兰尼罗河流经埃塞俄比亚大部分高地，在喀土穆同白尼罗河汇流。这两条河流有

很大区别。 兰尼罗河于8月泛滥，通常比水位低时高涨7米左右。这时在喀土穆供应近90%的流量。 在水位低时，一般是白尼罗河供应83%的流量。 在喀土穆以北，尼罗河是大部分农业活动的中心。 从尼罗河引水灌溉，使它的两岸呈现出沙漠里肥沃地带。

28. 苏丹属热带大陆性气候。 从南方到北方，从埃塞俄比亚高原到西北，呈现气候的变化曲线。 南方的雨季可持续5到8个月（4月至11月），提供750毫米到1800毫米的降雨量，而中部和北部地区的雨季是1个月到5个月（6月到10月），降雨量为700毫米到最北方的25毫米。

29. 尽管苏丹的农业现在，并在将来，仍然是该国经济的主导部分，但是苏丹的经济潜力不限于农业和为农业服务的工业。 矿藏资源逐步显示出其重要性。 矿藏的开采能够为该国的经济增长提供很大的推动力。 目前的采矿业只限于少量的铬铁矿、石膏、硬石膏、锰、云母和滑石。 过去，这些矿藏对苏丹的国内生产总值的作用是微乎其微的。 最近的调查表明，苏丹有矿藏开采的潜力。 特别是苏丹西南部的霍夫拉特·哈哈斯(Hofrat en Hahas)地区，铜的蕴藏量可以对今后的经济有很大的推动潜力。 除此之外，现在还正在进行岸上和近海岸的石油和瓦斯勘探。 西南部已经发现油田，并且即将建设一座加工原油的小型炼油厂。

30. 人力资源的潜力，至少在短期内是有限的。 充分利用人力资源潜力的工作，取决于政府能否合理使用该国的劳动力，以适合该国尚未利用的大片土地的要求。 目前的人口增长率为每年2.5%。 尽管该国的一些地区有就业不足现象，但是苏丹还不存在明显的失业问题。 实际上，苏丹的劳力不足，特别是在收获棉花的季节，经常在采棉花季节雇用邻国的劳动力。 最关键的问题是受过训练的劳动力。 该国有良好的训练设施，在国外也有受训练的机会。 但是，向其他国家的移民，特别是向海湾地区国家的移民，越来越严重。 在外国工作的苏丹人向国内汇款，固然是该国外汇的重要来源，但是该国本身发展计划（其中包括公共部门、私人部门和联合企业）需要人力，也需要具体认真的考虑。

31. 除农业和工业以外，还有一个新生的建筑部门，一个不小的金融部门，包括很多国际金融机构，以及服务部门。服务部门将因农业和工业发展的推动而继续扩大，并反过来支援农业和工业。

32. 经济拮据将继续阻碍苏丹庞大的发展方案。现在每年花费 \$ 5 亿的石油进口，和需要偿付 \$ 2 5 亿的外债，大约消耗该国出口收入的 80 %。由于蒙巴萨的正常供应线遭到破坏，和乌干达难民的突然涌入，苏丹南部地区的商品供应不足现象变得特别严重。

四 上一次联合国调查旱灾情况紧急特派团的后续行动

33. 对去年特派团建议 (A/35/561) 的行动，只限于世界粮食计划署的粮食援助。1980年12月30日核可的援助计划，向苏丹南部的东赤道省受旱灾影响的50000人提供救济。援助的食品约有2417公吨白面粉、210公吨奶粉、107公吨菜油，总计值 \$1,071,600。1981年9月30日完成了旱灾紧急食品援助的分发。

五 目前情况和提议的减轻旱灾影响的中期和长期措施

A. 计划

34. 苏丹在计划方面有较长的传统。第一个五年计划为1970年至1975年，后来延至1977年6月。在此期间，经济每年按实际数值的增长率为4.5%。为1977/78年至1994/95年制订的前景计划中提出了相当庞大的目标，要使平均每人收入每年增加6%，重点是发展农业，特别是把传统的农业同现代部门结合起来，并且强调区域性平衡发展。

35. 在前景计划的范围内，六年计划(1977/78-1982/83)的主要特点如下：

- (a) 使传统农业部门现代化；

- (b) 在几种粮食商品上达到自给；
- (c) 加强和扩大基本建设（电力、运输和储藏）；
- (d) 着重落后地区的发展；
- (e) 反映每个地区的潜力和需要并实现专门化和互补性的地区规划。

36. 尽管该计划重视地区规划，但是权力下放最近才开始，在五个地区分别设立了规划委员会，其任务主要将是执行发展项目。每个地区须负责自己的投资预算，并负有协调农村发展方案的特别责任。

37. 在这一计划开始真正起作用之前，喀土穆的国家规划部负责规划工作。该部有一个小组（由六名顾问组成）的协助（根据开发计划署/世界银行 SUD/80/016号项目），处理经济的每个主要部门。每个技术性的部都有规划单位。在按照特殊情况设立的部会间委员会的监督下，通过部门间方案执行六年计划。

38. 现在还没有一个正式文件谈到过早灾问题，苏丹政府代表在巴黎举行的联合国最不发达国家问题会议¹的发言也没有提起过早灾问题。现在虽有处理这一问题的机构，但政府至今没有制定这方面的政策。考虑到：(a) 苏丹具有为本国人民生产足够粮食的潜力；(b) 旱灾是“地区性”的现象，可能在该国很多地区出现旱灾，但决不会同一个时期内全国都出现旱灾。在此前提下，特派团同苏丹官员讨论了各种可取的办法。

39. 看来有两种选择：在地区一级实现粮食自给（农村发展的办法）；或者实行全国互济有无的办法，把有剩余地区的粮食运往粮食不足地区。这两种办法并不互相矛盾。考虑到每一种办法的优点和缺点，最好能把这两种办法合理地结合起来。要慎重地考虑这两种办法的优点和缺点，要充分注意一些穷困地区在发展时的实际限制，以及每种办法的中期和长期影响。诚然，两种办法都需要改进人力资源，第二个办法还要特别依赖现在尚不存在的运输设施。

¹ 会议报告，见 A/CONF. 104/22 和 Add.1。

40. 特派团愿意建议，苏丹政府应采取适当步骤，尽快研究对付旱灾的最好战略。特派团相信，必要时，国际社会——具体说就是联合国系统——可以提供可能需要的技术知识。

B. 粮食

41. 在苏丹，谷物是所有食物中淀粉的主要来源。在南部某些地区，主要是赤道省，木薯和薯蓣是这方面的重要粮食。

(a) 蜀黍是大多数人民的主食，其耕种面积约占6百万英亩，主要靠雨水耕作。因此，产量变化很大，由雨量多少和分布决定，估计1979年至1980年的收成共计220万吨。苏丹向缺乏的地区输出剩余的蜀黍，它是贸易出超的项目；在正常年份销售的剩余蜀黍估计大约占产量的20%。1980年，蜀黍的出口，主要卖给红海各国，估计为286,000吨。必须指出，有些蜀黍在埃塞俄比亚和乍得的边境贸易中非正式销售，因此还没有记录。

(b) 小米的生产主要集中在该国西北的草原地带，产量估计为400,000吨，是一种贸易范围较小的地区性粮食。小米的出口量大概不超过10,000吨。

(c) 传统上，小麦是在北部省份尼罗河沿岸耕种。收入和耕作方式的最近趋势增加了对小麦的需求。目前，大部分生产是集中在吉齐拉和新哈法的灌溉地区，并在吉齐拉省和喀土穆的面粉厂加工。1980年，产量估计为266,000吨。当地消费很可能大幅度增加，因此，需要进口近300,000吨小麦。

谷物储备

42. 1981年初访问苏丹的粮农组织粮食安全特派团的初步建议之一是，在今后五年中应当建立由蜀黍构成的战略谷物储备，指标是105,000吨。到1984—1985年，这等于一个月的市面消费量。

43. 特派团进一步建议实际上,应当采用两个办法来达成指标,这些方法为:

(a) 估计紧急需要,特别是在已知供应不足的地区;

(b) 分析战略位置最好的地点,即接近运输设施,使谷物储备能够运往其他地区,包括人口集中需要依赖市场供应的主要城市。

这仅是个开始,虽然尚不能满足偏僻农村地区的需要,但同自助计划结合起来还是可行的。

44. 采用上述办法之后,特派团还建议战略储备的地点应安排如下: 库斯提 65,000吨,朱巴 40,000吨。应当在两个被提议适宜长期贮藏的地点建造仓库。

45. 粮食计划署协助的项目所遇到的主要困难涉及国内运输和如何把粮食分配给最终受益人的问题。铁路和公路网都无法满足全国,特别是偏僻地区的需要。因此,不能及时把粮食计划署提供的粮食运到目的地,特别是西部各省。有时由于缺乏铁路货车,大批粮食堆积在苏丹港。虽然苏丹铁路部门已不断作出努力,但还是赶不上苏丹政府要求粮食计划署提供的粮食数量。

46. 作为协助最不发达国家的特别努力的一部分,粮食计划署承担苏丹境内粮食运输费达 50%,即需要每年平均支付约 50 万美元。

47. 苏丹政府在联合国萨赫勒办事处协助下,目前正在拟订一个与控制沙漠化有关的新项目,重新种植桉树。这个项目的目标是给予作为一种刺激的粮食援助。

C. 农业和畜牧业

48. 苏丹基本上是一个农业国家,80%的人口住在农村地区,农业占外汇收益的 95%。虽然灌溉起着日益重要和发展的作用,但农业部门还是主要依靠雨水来

维持，因此广大地区受到旱灾的影响。

49. 在干旱地区，游牧生活是传统的生活方式。在正常的条件下，这是利用草原的潜力的最有效方法。事实上，最近联合国苏丹—萨赫勒办事处的牧地特派团发现在雨水少地区推广旱地农作法是沙漠化的根源，造成这种现象的因素是：人口日增所造成的压力以及在1960年代雨量较多的年份在边远地区使用旱地农作法获得成功。

50. 畜牧者和农民（大多数在干旱地区养一些牲畜）之间传统的共生，目前不仅受到人口增长，而且受到动物增长的威胁。如果苏丹的人口与面积相比不是仍然较为稀少，这种情况是很不利的。就整个国家来说，粮农组织方案规划特派团于1980年10月做了估计，认为适宜雨育耕作而管理完善的地区比目前主要种植如高粱、小米、芝麻和花生等雨育作物的耕地多三至六倍。

51. 这不是说苏丹并没有极为严重的旱灾，但这不纯粹是个干旱问题，只不过因为最近的旱灾是在苏丹最易受打击的时候发生的。旱灾的损害在每个地区都有很大的区别，但基本上是由上述几个因素造成的。由于这些因素，为应付旱灾紧急情况——可能持续数年——制定长期计划和协调这方面的一切方案及项目的工作都很重要。在中央与各地区之间、各地区本身之间、研究与发展之间和中央的各部与各机构之间特别需要进行协调。特派团获悉苏丹政府打算设立一个协调机构，感到很鼓舞（见前面第22段）。

1. 雨育作物的种植情况

52. 过去十年来，雨育作物的产量显著下降。除了旱灾外，这是由若干其他因素造成，例如，过去耕种扩展到太干旱地区和管理不善等等。过去15年来，大规模机械化的扩展被视为旱地农作法成功的关键。但干旱地区的生态系统很薄弱，如没有长期的休耕，就不能保持肥力，结果造成土壤退化。毫无疑问，苏丹有广大地区非常适合机械化耕作方法，但如要避免旱灾产生太严重的影响，就必须根据长期土壤保持原则加以良好管理。

53. 在西部，传统上是私有小农田地区，就迫切需要长期保持土地的潜力。必须减少对土地的耕作压力，并且极干旱的地区只能供季节性放牧之用。这引起重新安置在那里的人口的问题。虽然他们已习惯于在艰苦时必须移居的情况，但需要苏丹政府领导，以便有效地协助重新安置居民在南方雨量较多的地区并减少社会紧张的危险。

54. 在1960年代后期和1970年代初期，旱灾严重破坏了种植阿拉伯树胶地带，造成某些地区的胶树枯死，产量下降到一半以下。在荷兰、联合国萨赫勒办事处和世界银行的协助下，苏丹政府积极重建阿拉伯树胶区，重新植树。

55. 有几个研究所正在研究旱灾问题，这显然是一切干旱问题的基本需要。虽然已取得有用的结果，例如在开发计划署和国际半干旱热带作物研究所的协助下进行的高粱和小米项目所得到的结果，但还须要全面审查目前大多数研究工作的价值和适用性。与邻国合作和交换资料，例如关于半干旱热带作物研究所支助在肯尼亚进行的项目，会很有用。特派团发现在苏丹某些地区的一些农技人员感到失望，这是因为由中央政府指导的全国研究工作不太符合他们心目中的需要。这是值得改进协调的一个方面。研究的范围也应包括使用树提供燃料、饲料和木材作为重建干旱区的部分工作。这可以结合经改进以保存土壤水分的耕作方法和保证包括有高度适应能力作物的耕种方法的试验。在容易受旱灾地区的“饥馑”作物的价

值不断引起特派团的注意。非洲开发银行最近批准一笔贷款1400万美元以继续执行和扩展苏丹政府和开发计划署及粮农组织一起制定的种子繁殖和验证计划。

56. 如果要把研究结果在现场应用，就应当把研究工作与推广服务紧密联系起来。苏丹政府的官员很坦率地告诉特派团推广服务几乎不存在。由于极大的距离和运输困难，这些问题很难克服。讨论过这个问题的所有人士都同意流动性是个先决条件。其他问题涉及在偏僻地区推广服务职位的低声誉和受过训练的工作人员不愿意担任这种艰苦的职位。苏丹政府认识到这些人事问题并打算加以解决。

57. 合作社的推广是苏丹政府最令人鼓舞的一项活动。合作社和推广服务显然应当息息相关，在这方面可能找到解决推广服务问题的一些办法。世界银行和美国国际开发署在这方面正给予有用的支持，这对减轻旱灾的影响起直接的作用。

58. 改善供水是另一种抗旱活动。在儿童基金会的协助下，苏丹政府作出极大努力更新已开掘的池塘并提取地下水以供家庭和牲畜用。利用藏在沙床的季节性雨水的可能性值得调查研究，这可以同肯尼亚和索马里等邻国合作执行类似的项目。

59. 有人曾经提到需要代用能源可以不必进口机器和燃料。虽然利用畜力的工具还没有被广泛接受，但如能够克服最初的阻力，这会提供很大的好处。风能的使用，在适当的时候用太阳能抽水，这两方面都需要进行更多的研究，不过，这可以在试验的基础上慢慢引进。

60. 尽量减少对外援或需要外汇的供应品的依赖也是一个经常讨论的题目。许多与特派团讨论过的官员认为，通过在丰收时当地贮存余粮和把这些存粮分发给容易受旱灾地区的方法可以大为减少在旱灾期间对粮食援助的需要。毫无疑问，在各级——农场、乡村、县、省和地区——建立经大大改进的设备可以减少损失。在南部地区挪威教会援助计划在这方面提供援助，并预期和粮农组织合作执行关于防止粮食损失和粮食安全方案。这也需要在全国粮食安全政策的范围内加以考虑，

关于这一点可请粮农组织协助。粮农组织的粮食和农业全球预报系统的应用和提议由粮农组织气象组织在农业气象学方面提供援助的计划也正在讨论中。

61. 在为牲畜和作物防治疾病和害虫方面的国际合作也是最宝贵的。在北科尔多凡关于西瓜害虫的防治也需要援助。这是个与旱灾直接有关的计划，因为每公顷的西瓜园可贮藏600立方米的水分，在旱季可提供人和牲畜几个月的食品和水分，并且干的瓜子可作为一种宝贵的支助作物。

2. 畜牧业和牧场

62. 半数苏丹的人民从畜牧业获得收入的大部分，牲畜几乎完全以传统的山牧季移方式来饲养。饲养牲畜是为了：喂饱业主及其家属，是财富的一种表示，也是现金及经济保障之一。实际牲畜群的确切数字难以取得，但根据农业、粮食及自然资源部所作的估计，以及1970年代后期从事的一项航空测量的结果，可知自从1969年以来牲畜的增长迅速。八年间牛群增长2.7%，1977年总数几近1,600万头。同一期间，绵羊增至1,500万余头，平均每年增加4.7%。山羊的数目增至1,160万头，年增长率为4.6%。只有骆驼的数目增长较为缓慢，1977年共计280万头。尽管1970年代初期发生严重旱灾，全国牲畜看来一直在稳定增长，总数达4,400万头左右。家畜增加数似乎大大超过人口的平均年增率，因此使人有理由相信也许是为了财富的威望目的而饲养愈来愈多的牲畜。

63. 过去几年来，西北和东北主要牧区年雨量日渐减少，加上牲畜数目不断增加，对牧地情况有不利的影响。饲料数量减少，以及严重的缺水情况的迫使游牧的牧人更早迁移，而在旱季更深入南方，于是更频繁地干扰那些为寻找额外可耕地而向北迁移的小农主的作物耕种，有时甚至诉诸武力。中部和北部一带牧场只获得有限雨量，共计200毫米至400毫米之间，那是一块对放牧过度和对靠雨水

耕作极其敏感的生态地带。凡是牲畜和农夫聚集的地方，植物，尤其是近水周围地带的植物往往消失，在全国各处留下沙漠地带。

64. 除了少数牲畜保健或兽医助理之外，牲畜推广服务简直不存在，因此牲畜过多的情况更为严重。过去20年来相当成功的疾病管制运动当然有助于牲畜数量的倍增。不幸的是，为平衡这种发展，国内既无畜牧业、营养和牲畜经济措施的全面教育方案，也没有销售和其他的安全投资机会。

3. 建议

65. 特派团注意到，联合国调查旱灾情况紧急特派团在1980年9月提出的建议中有些是中期性质；许多建议尚未实行，仍然适用。

66. 特派团建议详细研究各种生态系统土地的生产能力，以及如何制订一项牧场及早地耕作控制和发展的政策；此项政策应可达成稳定的长期生态平衡，而为土地使用者所接受。在这方面，特派团对于沙漠漫延控制及重建方案(1976)制订的“决定于土地使用者的参与，须以土地使用者为方案的骨干的一项政策感到鼓舞，并核可此项政策。”

67. 特派团注意到该国政府于干旱地区已着手进行的许多活动，包括：沙特阿拉伯、阿布扎比、大不列颠及北爱尔兰联合王国以及世界银行共同协助的西萨凡纳发展项目；联合王国和世界银行协助的达尔福尔和科达泛家畜及肉食公司项目；美利坚合众国在合作社发展方面提供的援助；德意志联邦共和国在努巴山区提供的援助；欧洲经济共同体和美国在重植阿拉伯树胶带方面提供的援助；美国、瑞典国际开发署和世界银行对于干旱地区研究提供的援助。特派团也注意到不当的规划和协调会导致资源的浪费。因此，特派团建议，紧接上次建议中讨论过的旱地发展和

控制政策，制订一项对目前和未来项目全部适用的通盘计划。这可作为多学科干旱协调单位的首要任务之一；特派团获悉，即将在国家规划部设立这一单位。

68. 除了已讨论的全面规划及协调，以及全面规划及协调范围内的工作，显而易见重新评价该国在农业及其他与干旱有关的领域的研究工作。最近实行把中央的职责分散给各区域的办法，受过训练的有限的人力资源必然更受限制，因此必须做到，进行的研究必须密切配合各区域地方政府设想到的优先需要。

69. 关于特定的项目，特派团建议：政府加紧努力减轻每年火灾造成的牧地的重大损失；在某些地区围筑栅栏和围圈干草，设置一些饲料储存处；并建立牲畜道路，储备充份的水和饲料，使迁移的人民和牲畜行动时不致于摧毁作物，以免引起不同部族之间的冲突。特派团对保护达亨的西瓜收成免受虫害的项目也极为推崇，除可略微获得一些外来援助外，主要是属于自助范围的项目。

70. 特派团注意到极端需要有效的推广服务。在这样一个幅员广阔地形多样的国家内，困难是很大的，但须尽先克服问题，尽先建立根据研究和在这方面的实际运用的政府政策间的有效联系。

71. 特派团对合作社运动的成长感到鼓舞，并把这种发展看作是常常听到的决心自助的一种具体表示。

72. 另一与旱灾密切相关的可能改进办法是，制订一项全国粮食保障政策，在区域、省、区、乡村和农场各级，特别在易发生旱灾的地区，设置贮仓。粮农组织已在国家一级给予援助，还可在农民一级给予援助。提供关于储仓结构和预防食物损失的意见。

73. 现在已有许多关于发展畜牧业的观念，人们也注意到各种问题，但因缺乏有效的政策和立法程序，难以实行各个项目和方案。下面的段落建议的一些活动可使畜牧业部门较少受到更多旱灾打击，这些活动没有按照优先秩序排列，但指出

了可以作为采取的一揽子行动类型，以便显示最大的影响。

74. 编订确切的牲畜数目、牲口的迁移和每一游牧家庭的最高牲口数量将为今后试拟及制订一项连贯的牲畜业政策的重要内容。评价畜牧业所有权此一主题可使牲口减少导致的困难缩减至最低限度。

75. 除了兽医推广方案，下述各项目也很重要：协助游牧民族实施牲畜营养；牲畜经济方面的训练；家畜产品加工，诸如制酪、制革、肥皂产品等；推销和使家畜产品的多样化。最重要的一点是，要使大家认识到，他们的自然环境和生存基础——牧场——是最脆弱的资产（见本报告前面数节）。可在一项经过审慎考虑的长期牲畜业发展政策和战略内制订下列计划：

- (a) 由拟议的旱灾监测单位制订牲畜迁移指示性计划；
- (b) 制订牲畜路线，提供充足的给水站和饲料储仓；
- (c) 制订牧地重新播种方案，并建立牧草储仓；
- (d) 为战略目的围筑重要的饲料储藏地区，并延长防火线；
- (e) 在雨量低和沙漠化严重地区执行大规模 *prosopis chilensis* 或 *tanarugo* 和塞内加尔树胶的播种及种植方案，以期稳定土壤、保留水分和提供添加营养的家畜饲料；
- (f) 在靠雨水和靠灌溉的农地安排饲料产品和储存粗料，以供紧急情况之用，并制订代用的饲养和肥育方案；
- (g) 建立和扩充战略性屠宰设施；
- (h) 改进销售渠道。

D. 水资源

76. 持续而长期的雨量稀少，对供水量发生显著影响，许多供水点例如水井和天然水池都已干涸，给农村社区带来极大的困苦。

1. 目前的活动

77. 水资源救济方案是由政府举办的一个主要项目，它订有下列目标：(a) 将水场散布到牲畜路线的四处；(b) 使每个水场的牲畜头数减少；(c) 探索新畜牧场；(d) 使北部地区游牧民向南移居的数量减少。

78. 目前的国际支助来自下列各方面：儿童基金会、粮农组织、卫生组织、粮食计划署、世界银行、阿拉伯资金供应机构以及若干同外国政府合办的双边技术援助方案。挪威教会援助会正在东赤道省进行一项钻凿井孔的方案。这些援助投入的大多数都通过提供用水和食物给定居社区的办法来应付旱灾所造成的眼前问题。

2. 长期和中期计划

79. 为农村地区人畜供水的主要供应系统有：

(a) 水场，即深孔水井，配有柴油机引擎的水泵和巨型高架蓄水箱；

(b) 供水池，即人造蓄水库，在雨季收集地面水。这些水源对于具有坚硬晶体状不存水地层的地区特别有用；

(c) 露天水井是小村庄社区和科尔多凡省和达尔法尔省游牧民来回移动的路线上传统使用的水源。通常以水桶和绳索汲水，有时也使用手摇水泵；

(d) 露天的季节性水源：在短暂的雨季内，天然的洼池和季节性的河流也可作为水资。

80. 政府制订的中期计划主要针对两个目标：

(a) 修建已经作废的现有供水点；

(b) 建造新的水场：需要钻凿更多的井孔和露天水井，并装置必要的汲水系统、蓄水箱和配水设施。这些水场将为乡村社区和游牧民路线上的集合点提供大量水源。全国水务管理局和儿童基金会已在南科尔多凡省开始进行一个这样的项目。

81. 南达尔法尔省和南科尔多凡省有许多季节性河流，获得利用的却为数极少。计划用以下办法来利用这些干涸的溪谷：(a) 建造土坝蓄水；(b) 使水流扩大蔓延，以增加自然的土壤吸水并使渗透到地下水位。挖掘浅井是从这些地区供应用水的适当手段。这些水源将能维持有限的耕作计划。

82. 已经开始进行的蓄水方案旨在通过人为的地下储水和保存雨水的办法来提供水源。由于水的渗透使这些地区不能充分利用潜在的牧场，因此，蓄水方案想要使用适当材料将每个洼池的底部筑成阶地并加以凝固。这个方案正在试验阶段，如能取得成功，则在以后的执行阶段将需要额外的国际援助。这种保存雨水的计划如能取得成功的话，对于科尔多凡省和达尔法尔省的畜牧地区的全面情况可能会发生真正的影响。

五 运输

83. 鉴于苏丹的幅员辽阔、人口分布的格局和供求点地方化等特性，运输网具有特殊的重要性。政府现有的发展计划，强调运输系统须满足两种需要：(a) 建立各区域和喀土穆地区之间的联系；(b) 使各地货物能运输到各海港并使该国继续参与国际贸易。

84. 过去十年内运输系统经历了甚大的改变，主要是从铁路、河流运输改成公路运输。

85. 铁路（总长 4,760 公里，单行道，窄轨距）是最经济的运输方式，为该国北部、东部和西部的重要中心提供服务。但是，它的绩效却大有改进余地，国营苏丹铁路公司由于备件缺乏、车辆不足和管理不善，无法开展业务。该公司没有适应于其他运输工具的竞争；它仍是一个行政机构，而不是一个面向商业化的组织。

86. 尼罗河因为有湍滩和航行上的问题，只有北部的卡里马和栋古拉之间（290 公里）以及南部的朱巴和库斯提之间（1,400 公里）可以通航。准国营的河运公司经营大约 20 艘驳船，供货运和客运之用。河运十分呆滞，其大量潜力仍有待挖掘。

87. 自 1970 年以来，公路系统已有稳步发展，但仍然十分稀疏。公路总长 10,000 公里，其中 1,500 公里为柏油路（主要在喀土穆/苏丹港地区），其余为碎石路和土路，雨季大都不能通行。1979 年，领有执照的车辆共计 137,000 辆，其中约有 43,000 辆为公共汽车和卡车。在私人部门管理下，车队作业尚有效率。事实上，货车可以通达全国各个偏僻遥远的地区，只是费用奇高。

88. 目前，运输仍是发展的一个严重障碍，货运能力不足造成长时间的耽搁和费用的增加。为了改善现存的基础设施，正在进行若干方案。但是人们公认这是一个需要相当大量投资的长期工作。

89. 开发计划署/联合国的一个项目协助该国运输部改善其铁路营运规划。苏丹铁路公司和阿拉伯基金会正在资助一个项目，以修复铁路并提高其运输能力，办法是改进车间设施、培训员工、进口新机车和在苏丹港和哈雅之间铺设双轨道。此外，粮食计划署协助该铁路公司进行所谓的“应急善后方案”，为大约 12,500 个工人提供粮食（SUD2509 号项目）。挪威提供资助河运公司购置新驳船。

90. 在各阿拉伯国家、基金会和世界银行的帮助下，正在修筑新的公路，特别是在该国中部（白尼罗河流域）和西部。预期库斯提将成为主要的运输中心；尼罗河自朱巴起可通航的一段同起点为苏丹港的铁路在此交会，并且最后将有柏油路从此通达喀土穆。1986年前将在库斯提完成的一座炼油厂，将使西部和南部的燃料价格降低，从而提高卡车的承载能力，并使公路的运销费用减低。

91. 全国运输系统对遭受旱灾区域的服务并不平均。达尔福尔省的尼亚拉有铁路通达苏丹港（长2,419公里），而巴巴努那/尼亚拉（长415公里）一段将全部重建。尼亚拉和法席尔之间正在修筑一条公路。科尔多凡省有比较多的铁路和公路。苏丹南部以尼罗河通达库斯提，并以朱巴—旺碎石路通达旺（旺是起自苏丹港的铁路的终点，铁路总长2,460公里）。南部的部分供应来自蒙巴萨港，以卡车运过肯尼亚或乌干达，费用十分高昂。

92. 本报告各章所述的各个项目（它们集中注意力于旱灾地区的农村发展）的执行，在很大程度上都有赖于建立并适当维修一个公路支线系统，将货物和人群从乡村运往主要的运输线（河流、主要公路或铁路）。现有公路支线的情况往往令人浩叹，导致运输费用过高。公路支线目前属于六个地区政府的职责范围。它们必须制订本地区公路支线网的总计划，并确定优先次序。经费可从它们本身的财政资源中提供，而以地方税为基础，并斟酌情况，从中央预算中给予补助，以便在各地域之间维持经费的公平分配。

93. 特派团建议援助旱灾区域，使它们能够：(a)在技术顾问的帮助下，制定它们的公路支线总计划；(b)通过各种项目，例如开发计划署所支助的“在南部维修必要的公路”项目，建立一个改进和维修公路的机构核心，配以筑路设备、备件库修理车间和训练设施；和(c)通过粮食计划署“以工易粮”项目，促进劳力密集的维修技术和当地人民的参与。

F. 气象和实用水文学

1. 问题的性质

94. 对过去11年降雨资料的分析显示，与1941—1970年期间的正常气候相比，平均年降雨量有普通减少的趋势。雨量的减少在南达尔福尔省和南科尔多凡省，以及喀土穆地区特别显著。事实上，各省都曾遭受为期一至三年的旱灾，但没有发生过全国各地同时受旱的情况。

95. 特派团到访时雨季尚未结束，从气象局现有的资料可以看出若干地区的雨量比正常年份多，而另一些省份则严重缺雨。一般地讲，这次雨季大约比往年迟15天开始，到6月止，雨量稍有不够，7月份的雨量则很不错。

96. 特派团没有时间仔细研究农作物季节的雨量分布。这样的分析所显示的情况一定比上述更糟。因为大家都知道，即使这一年全年的雨量看来是足够的，在植物生产过程中某些关键时期缺水，还是会严重损害作物的收成。

2. 目前的情况

97. 气象局的气候科在雨季每五天发表一次全国20个气象站的雨量数据。这些气象站用无线电或电话与总部联系。每十天还把这些数据汇交粮农组织的粮食和农业全球资料和早期警报系统。从全苏丹其他1,000个雨量测量站得到的数据则经由邮寄收集，并在一份每月出版的农业气象公报上发表。气象局有大量气象数据，可惜这些数据的出版方式不适合于进一步分析和调查。可以感觉到数据处理设施严重缺乏。

98. 特派团获悉，请开发计划署提供经费的两个项目在编制过程中未与气象局协商。而气象数据对这两个项目来说将是很重要的输入。这两个项目为：旱灾和

自然灾害监测单位和全国沙漠化控制、协调和监测单位。

99. 在实用水文学方面，灌溉部下属的尼罗河管理局已在白尼罗河、青尼罗河及这两条河的支流进行了排水量和水位测量。出版过水文年鉴，也进行过与灌溉项目有关的特别调查。农业部为了农业发展计划在西部各省进行了水文调查。但还不曾为合理利用白尼罗河，而使用开发计划署/气象组织联合计划项目“维多利亚、基奥加、莫布图塞塞塞博等湖的水文调查”所编制的数学模型。

3. 区域方面

100. 在实用水文学领域，苏丹与肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和埃及有密切的区域合作，看来这项合作将因尼罗河流域委员会的设立而加强。特派团访问苏丹时，开罗正在讨论如何设立这个委员会。在气象学方面，除了与埃及在气象技术人员的培训方面有些安排以外，看来很少或没有与邻国合作。气象局获悉，气象组织有意加强气象研究所在内罗毕的研究和训练工作，尤其在农业气象技术人员的培训方面。

101. 这一点涉及为编制开发计划署1982—1986年非洲区域方案举行的机构间会议（1981年4月，亚的斯亚贝巴），在该次会议上，气象组织若干支助非洲东部和南部受旱国家的项目仍保留在优先项目清单上。目前正同开发计划署讨论能否为拟议的部分或全部项目提供经费。

4. 建议

102. 为了继续不断有系统地研究苏丹旱灾的发生、严重的程度和频率，应该采取下列措施：

- (a) 应该通过提供无线电设备，增加随时向总部报告雨量的观测站数；

- (b) 应该更迅速地印发农业气象公报；
- (c) 应该建立备有数据处理设施的气象资料库；
- (d) 应该建立气象局与农业部和灌溉部之间的永久性连络；
- (e) 应该成立应用气象学方面的研究调查方案；
- (f) 应该把气象局现有的气象数据和专门知识，用到有关旱灾监测或控制沙漠化的任何国家计划项目上；
- (g) 应该利用设在内罗毕的区域训练设备来培训各级气象工作人员；
- (h) 应该安排参加拟议中的开发计划署／气象组织合办项目“在气象学和水文学领域向非洲东部和南部受旱国家提供援助”。

G. 旱灾和沙漠化

103. 主要受旱的地区为北科尔多凡省和北达尔福尔省以及南部六个省的一部分。北科尔多凡省和北达尔福尔省属于半干旱气候，年雨量200至500毫米，旱灾灾情因土地易受沙漠化过程的影响而更形恶化。沙漠化已经造成重大损失。

104. 苏丹政府对沙漠化的危险有所警惕，最近在联合国最不发达国家问题会议上提出了若干控制沙漠化的项目。

105. 苏丹政府并已开始采取若干反沙漠化措施，包括一个在北科尔多凡省重植塞内加尔刺槐的重要项目，由荷兰通过联合国苏丹—萨赫勒办事处提供经费。这种树能在半干旱气候下生长，因此可以阻止沙漠化，它也是一种经济作物，可以提供薪柴、饲料，而且能赚取外汇。苏丹政府还为北科尔多凡省和北达尔福尔省定下了若干挖制沙漠的项目，包括一个永久水源周围牧场管理项目，由瑞典政府提供经费。已经确定但所需经费还没有着落的其他控制沙漠化项目如下：建立防火线、综合性村庄发展、整顿严重恶化的牧地、在桑纳阿姆盆地使用集水技术的可行性研究、以

及关于控制沙漠化的宣传教育运动。特派团深信，这些项目（和特派团没有时间仔细研究的关于控制沙漠化的其他拟议项目）的执行，也能加强苏丹政府应付旱灾的能力。这种项目值得国际社会的支持。

106. 至于南部地区，特派团注意到沙漠化并非旱灾的结果。然而确曾观察到（当地官员也提到过）过分放牧导致沙漠化的充分证据。这倒相当值得关切。重建已经沙漠化的土地远较预防土地恶化困难而费钱。特派团敦促该国政府和地方政府都采取特别措施，以控制受影响地区的放牧。

107. 特派团认为，虽然苏丹政府目前的反沙漠化活动是有用的，制定一项控制沙漠化的政策还是可以得到很大的好处。这可以为反沙漠化的努力提供一项综合性战略，并使注意力集中在这上面。

108. 减轻旱灾和控制沙漠化的政策应该紧密配合，执行工作在国家一级和区域一级都应密切协调。特派团认为，与旱灾和沙漠化有关的事项有加强协调的必要。

H. 保健

目前的情况

109. 苏丹的物质条件贫乏，加上基本建设不足，幅员辽阔，气候严酷。在在给苏丹政府改善保健情况的坚决努力带来非常严重的问题。好几次旱灾更使原已非常困难的情况更加恶化。

110. 在苏丹很难获得统计数字，特别是有关保健的统计数字，已有的数字，也不一定准确。

111. 但是特派团认为，受旱地区最优先的需要与其他偏僻农村地区相似。最基本的社会服务，如免疫、合卫生的水、厕所等，都极端缺乏。

112. 因逃避旱灾而突然移居，对保健有不良影响。人口向有蟠尾线虫的河流迁移，增加了失明的危险。人口从农村向城市中心移动，无论是暂时性的还是永久

性的，都只有使本来就很脆弱的基本卫生建设负荷过重，使卫生条件急剧恶化。苏丹的几个城市因而周期性地缺水，或有水但不适合人类使用。肠胃炎、痢疾和皮肤病和眼疾如沙眼等都很猖獗。

113. 营养不良是另一个重要因素，因为它使其他许多疾病的死亡率增高。

114. 为了维持可用的疫苗所需的“冷藏链”极难建立，因为该国气温经常很高，运输不一定可靠，冷藏即使在城市里都很成问题。

115. 该国政府的目标是，通过有效的保健服务网来改善恶劣的保健情况。中期目标是，实现每4,000人有一个初级保健单位，作为保健网的基础。卫生部考虑到游牧民是最受旱灾影响的，因此要集中注意他们的特殊问题。当游牧民的保健人员与定居的保健人员一起受训时，其中许多人宁愿留在受训的城市而不愿返回自己的社区。因此急需在游牧民集中地点建立单独的保健人员训练中心和诊所。

116. 缺乏监督是初级保健方案所面临的主要问题之一，主因是交通不便。

六. 区域合作——政府的意见

117. 苏丹政府赞同大会第35/90号决议所述的区域合作概念，且已为具体目的通过双边或三边委员会同各邻国进行合作。苏丹政府认为，在更广泛的多边基础上扩大合作，以应付旱灾和其他自然灾害，和处理中期和长期的重建复兴问题，将是有益的。

118. 苏丹政府很希望为此目的成立一个机构，办事处设在喀土穆。这个机构应该处理上述各种实际问题，具体地说，除了别的以外，应设法制定一些区域政策和方案以应付旱灾，并为这些方案进行国家间协调。

119. 本节摘录苏丹政府对区域合作的看法。本报告其他部分可以看到特派团对哪些问题可能成为采取共同行动的好对象的建议。

附 录

调查苏丹旱灾情况多机构特派团成员

(1 9 8 1 年 1 0 月 1 7 日 至 2 4 日)

John Saunders 先生	助理秘书长兼特派团团长
F.W. Mumm von Mallinckrodt 先生	联合国开发计划署兼报告员
Leonard Maynard 先生	联合国苏丹—萨赫勒办事处和联合国环境规划署
A. Saleh 先生	联合国粮食及农业组织驻苏丹代表
T. Essayem 先生	世界粮食规划署驻苏丹副代表
Harry Underhill 先生	联合国粮食及农业组织
Marc DeBruycker 先生	世界卫生组织
Claude Joffroy 先生	联合国技术合作促进发展部
B. Lagarde 先生	世界气象组织
Abdalla H. Ishag 先生	联合国教育科学及文化组织
Dunstan Njau 先生	非洲经济委员会
B. M'Boya 先生	联合国儿童基金会, 苏丹