联合国
大会

Distr.
GENERAL

A/36/274
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

向乌干达受旱灾地区提供援助

秘书长的报告

1．大会在其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，其基金将来自自愿捐款，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本决议的进展情况报告。

2．为执行大会第35/90号决议，秘书长于1980年12月23日写信给会员国和有关的国际金融机构，谈到了特派团按照经济及社会理事会第1980/70号决议，于1980年9／10月份考察了这些国家后写的报告，要求进行国际援助，解决旱灾所带来的直接后果。信中还提请注意大会第35/90号决议第7段，

81-26887

Digitized by UNOG Library

并通知会员国，他已同联合国开发计划署署长作出安排，将援助该区域受旱灾影响的国家和协调联合国系统支助这些国家复原和重建的活动的责任，交给开发计划署的一个单位。 另外，秘书长要求提供自愿捐款，以支付该单位的业务费用。

3．已经成立起来的多机构特派团于１９８１年9月２５日至３０日考察了乌干达；于１０月１日至８日考察了索马里；于１０月８日至１５日考察了吉布提；于１０月１５日至２４日考察了苏丹。 调查乌干达旱灾情况的机构间特派团的报告以附件形式附于本报告后。 特派团关于其他三个国家的报告已分别印发了文件：索马里（A/36/275）、吉布提（A/36/276）和苏丹（A/36/277）。

Digitized by UNOG Library

附 件

调查乌干达旱灾情况多机构特派团的报告

（1981年9月25－30日）

目 录

	段 次	页次
一、导言 ……	1－6	5
二、主要结论和建议的摘要 ……	7－22	6
三、一般背景 ……	23－29	9
四、上一个联合国调查旱灾紧急情况特派团的后续行动 ……	30－31	10
五、为减轻旱灾影响拟议的中期和长期措施的现况	32－119	11
A．规划 ……	32－36	11
B．粮食需要和分配 ……	37－39	12
C．农业和牲畜 ……	40－68	13
D．水源 ……	69－78	19
E．运输 ……	79－87	22
F．气象 ……	88－100	24
G．旱灾和沙漠化 ……	101－103	28
H．卫生 ……	104－119	29
六、区域合作—— 政府的意见 ……	120－126	34

附 录

调查乌干达旱灾情况多机构特派团成员 …… 37

Digitized by UNOG Library

特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国等国外交部长和同盟的秘书长。 和解委员会的邦助实现了扎赫勒的停战，他们并且正在继续努力以期促进该国达成一项全面政治解决办法。

三、重建和发展

4. １９７７年，黎巴嫩政府草拟了一个重建、改善和扩大基本设备和装置的重大方案，包括在较早时的战斗和扰乱中受到毁坏的港口、飞机场和公路网。 该方案估计需费大约＄７０亿并且预计在五至八年内完成。 １９８０年，鉴于持续的不安全状况及缺乏资金和其他必要的资源，所以政府核可了一项较为局限的１２月方案，需费约＄３亿。 这两个方案都特别注意南部黎巴嫩，因为该地的赤贫和该区域内外附近的持续战争而使该地仍然受到战火的毁灭和破坏。 该两方案的细节已列述于１９８０年１０月３日向大会提出的关于这个题目的报告（A/35/381和Corr. 1和2）和１９８０年２月２０日更早的一份报告（A/35/99）。

5. 上述事件对经济产生了不利的影响，减缓了各个项目的工作，并且进一步地耽误了开始进行一项正式的重建和发展方案的希望。 在公共部门，主要的障碍是缺少资金和其他资源。 由于安全条件不佳限制了政府的征收岁入，并且无疑地也限制了友好国家所认捐的援助的提供，从而加重了这个局势。 在私人部门，虽然有了一些工农业方面的投资，不过投资者宁可将金钱投资在较为安全的贸易或地产部门。

6. 负责规划和从事该国重建和发展工作的机构是发展和重建理事会，该理事会主席默罕穆德·阿特拉赫先生于１９８１年４月２４日向经济及社会理事会发言说，该方案的目的是解决该国的立即需要；推动对国家经济有重大关系的各主要项目；以及激励私人部门的活动[2]。

---

[2] 《经济及社会理事会正式记录》，１９８１年，全体会议，第８次会议。

Digitized by UNOG Library

一、导言

1．大会1980年第三十五届会议听取了联合国救灾协调专员1980年11月3日向第二委员会所作的关于乌干达连年受灾及连带引起的缺乏粮食、牲畜、饲料和用水的严重问题的发言（A/C.2/35/SR.36，第6—17段）[1] 近几年来该国发生一系列事件引起经济、物质和体制基层结构的普遍恶化，更加剧了旱灾所引起的有关问题。

2．鉴于乌干达受旱灾地区的凄惨局面，大会于1980年12月5日通过了第35/90号决议，要求秘书长，除了别的外，(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人民的中期和长期需要。

3．秘书长委派了一位助理秘书长率领多机构特派团于1981年9月25日至30日考察了乌干达。特派团由联合国、联合国开发计划署、联合国环境规划署、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等单位的代表组成。本报告附录载有特派团成员名单。

4．秘书长同意的特派团任务如下：

(a) 视察该国受旱灾地区；

(b) 估计该国政府在这种情况下的中期和长期需要；

(c) 在执行这一任务时，特派团要顾及该国政府在解决旱灾威胁及其后果时所已采取的政策和方案；

(d) 检查以前的特派团，特别是1980年联合国旱象紧急特派团所提建议的

---

[1] 关于援助乌干达的报告，已以A/35/562号文件分发给大会会员国。

Digitized by UNOG Library

执行情况；

(e) 审查可以按国家具体情况执行的措施；

(f) 研究第35/90 号决议中提到的政府间机构的作用及其可能的方案；

(g) 在其建议中要考察到以前的或仍在进行的活动；

(h) 考虑需要国际社会提供援助的数量和种类，评价可能获得这种补充援助的方式。

5．特派团会见了计划部长、重建部长和区域合作部长，以及外交部代部长，并且集体和个别地会见了所有有关部门的代表和技术顾问。 特派团当地成员已经在实际考察任务开始之前视察了受旱灾影响的地区。 特派团完成任务时，向该国政府简短介绍了其初步建议。

6．特派团十分感谢该国政府各部会首长及政府人员、联合国开发计划署临时驻地代表及其工作人员和联合国各机构的代表和专家所给予的协助。

二、主要结论和建议的摘要

7．该国政府提到说，乌干达由于地理和气候方面有利的自然条件和人民的勤苦耐劳，过去几年中，粮食生产曾经达到自给自足。 该国政府的长期目标仍然是建立起一个有保障的稳定的农村经济，使那些遭受旱灾的人们，特别是那些最受影响地区如卡拉莫贾的人们，能够从依靠救济粮转变到能够从事生产并走上自力更生的状况。 特派团完全同意这种令人钦佩的目标，并且相信，本报告中的建议将为该国政府和外援机构在实现这些目标的工作中提供方便。

8．该国政府于１９８１年９月２８日向特派团提出了一份备忘录，其中概略地谈到了该国政府对旱灾和减轻灾情所采取的措施的看法。 特派团拟写本报告中提出的意见和建议时，曾仔细研读了备忘录的内容。

9．对如果乌干达不存在安全问题，是否能够利用其本国内的资源解决至少粮

Digitized by UNOG Library

食和用水不足的问题，特派团不认为它能够提出什么建设性的看法。 但实际上，该国政府过去二年并没有做到这点。 本报告谈到乌干达可以在几方面达到粮食和用水的自给自足，并且对防备其他方面问题提出了建议。

10. 谈到在很多方面所面临的长期艰巨的任务（旱灾只是其中之一），特派团愿对其所见到的各部会首长、高级官员和技术人员的能力、工作辛勤和献身精神表示钦佩。 对他们已经开始的建设任务中，应该给予更多的支助。

11. 该国政府认为，按照乌干达的潜力，从长远来看，它可以支持2,100万人的生活，而现在估计才有1,300万人。 但是要想达到这一目标，还需做大量的工作。 不过，这一数字为目前的讨论带来了光明的前景。

12. 一般来说，除了东北地区（卡拉莫贾）和其他一些过去很多年内月雨量和年雨量不足的地区（这些地区的降雨量经常不足，因而必须强调采取防旱措施）外，乌干达的旱灾问题并不严重。 但是，1979和1980年降雨量不足的现象却产生了非常严重的结果：严重缺粮缺水；传染病和寄生虫病增加，死亡率上升；大批人畜迁移以寻找食物和水源。

13. 各阶层出现了各种各样的严重的安全问题，特别是在卡拉莫贾（包括有抢劫牲畜、偷盗、凶杀和部落械斗等），使情况更形严重，政府在救济和长期重建措施及在发展方面取得进展的可能性受到了极大的局限。

14. 特派团认为，该国政府和外援机构必需个别和集体地改善它们之间的协作。该政府通过隶属于重建部的国家救济和安置委员会协调其救济工作。 这个委员会是重建部的协调机构，它的执行单位是重建部的粮食救济厅。 救济工作以外的工作协调是由计划和经济发展部进行的。 出席国家救济和安置委员会的会议有联合国各组织、双边方案和志愿机构的代表。 最严重的危机缓和后，对个体的压力也得到缓和，特别是联合国机构才得以更有效地协调其工作，通过从最近的事件中吸取的经验和在乌干达设立更有力的协调机构以及更好地规划特派团、确定派遣时间和任务范围等，来更有效地协调其工作。 各部会首长和高级官员的任务过重，应

Digitized by UNOG Library

尽力减轻他们的负担。

15. 该国政府已经采取了并且计划进一步采取抗旱的措施，但是特派团建议需要有一项正规的政策，规定防止旱灾和出现旱灾时如何抗旱的措施。 由于考虑到象1979／1980年那样严重的旱灾还会发生，尤其是在卡拉莫贾地区，因此，这样一个政策将有助于规划和执行工作的明确化。

16. 特派团同意该国政府这样的看法，即旱灾的严重后果之一是造成沙漠化，所以，联合国应通过其主管机构，提供基金和专门技术，帮助易受旱灾的国家预防出现这种现象。

17. 1980年旱象紧急特派团的报告（A/35/562）中所提出的若干要求都已得到满足，特别是为卡拉莫贾和该国其它地区短期粮食需要的要求。 卡拉莫贾和该国一些新受影响的地区仍需要有一个发放食品的方案。 详情见下面第五B节（粮食需要及分配）。

18. 在乌干达重建的现阶段，很难确定具体发展活动的优先次序，因为各部门（农业、牲畜、运输、卫生、教育等）都同样紧急需要重建体制和机构。 但是，在整个经济重建的工作中，复兴农业和畜牧业部门以达到全国粮食自给，看来是最重要和最迫在眉睫的任务。 1981年底之前将访问该国的粮农组织／开发计划署方案制定团可以采用一种综合的办法，对农业和粮食政策提出建议，并把这一政策作为结合有关项目的基础。

19. 在今后多年内，卡拉莫贾地区将是乌干达粮食供应体系内一个薄弱而独特的一环。 因此，应该以一个特定而又综合的方案单独处理该地区的问题，了解它的潜力，这个方案须认识到传统的习惯和目前的主要困难，但要提出除了传统的农业和畜牧业外其他可能的办法。

20. 一个迫在眉睫的需要是恢复该国最起码的运输能力，以保证尽快把农产品从剩余地区及时运到不足地区。 在这方面，私人运输业者可以起到重大作用。

Digitized by UNOG Library

21. 人口的增长率要求农产品每年增加100,000吨。 该国政府无疑希望能制定出一项政策，解决这一关键问题。

22. 上面引述了重要的一般性建议。 本报告以后各节载有一些具体建议。

三、一般背景

23. 乌干达位于东非高原，北纬4度与南纬1度半之间，全年气温变化极小。总面积为241,139平方公里，其中17%是淡水湖。这些湖和大部分河流构成上尼罗河盆地的一部分。84%的陆地面积形成海拔3,000至5,000英尺的高原。

24. 该国经济以农业为主。乌干达的粮食生产曾能自给自足，可是过去十年来该国经济基本建设遭受严重破坏，以致产量剧减，经济制度的效率也大减。过去几年法纪荡然，使情况更为恶化。该国赖以取得出口收入的农业部门受到这些因素相当大的影响。在依靠其他地区供养的卡拉莫贾地区，连续不断的动乱妨碍正常的粮食供应，因此造成全面短缺。此外，１９７９年9月１２日“第二次雨季”缺雨，使该区本来已经非常严重的局势更为恶化。粮农组织／粮食计划署联合视察团曾于１９７９年8月、１９８０年3月底和１９８１年先后应该国政府的请求评估了乌干达的全部粮食供应和农牧业情况。各次视察团的详细调查结果载于粮农组织特别救济工作处的报告。

25. 乌干达的人口在１９８１年估计为1,360万人，年增长率约为3.3%。增长率这样高，主要是由于婴儿死亡率降低。大部分人口住在农村地区，只有１０％住在人口超过1,000人的城镇。

26. 经济作物以咖啡和棉花为主；咖啡更占乌干达外汇收入的大部分。近年来，由于上述情况，收成普遍下降，咖啡产量在过去十年从175,000吨降到105,000吨，在同一期间棉花、茶、烟草和糖的生产情况更恶化。如果今后一、二年内采取积极行动和适当的政策，咖啡出口可望恢复，外汇收入也会大幅度增加。

Digitized by UNOG Library

27. 主要粮食作物为小米、大蕉和玉米，但也种植高粱、甜薯、木薯和花生。由于各种不利的因素，１９７９年产量比前三年的平均产量低得多。

28. 过去，乌干达按人口平均计算收到的外援，比最不发达国家收到的平均数额稍低，比所有其他发展中国家的平均数额低得多。

29. 以收入水平差不多的国家的标准来说，乌干达早年建立了一个十分足够的内部运输体系。曾经有一段时间，国内有12,000辆货车行驶，但在１９７２年亚洲人离开以后，货车数目减至4,000辆。１９７９年８月，在粮农组织派遣了一个紧急评估视察团前往乌干达时，估计只有1,600辆货车而且大部分是在南部地区行驶。

四、上一个联合国调查旱灾紧急情况特派团的后续行动

30. １９８０年旱灾紧急情况机构间特派团在其报告（A/35/562）中提到为了应付减轻旱灾不良影响的迫切需要而采取的措施，并就这一点提出一系列关于采取进一步行动的建议。这些建议主要是与粮食、农业、畜牧、水源、卫生和运输等部门有关。乌干达政府采取的措施以及国际社会的反应，已在本报告的各有关部分提到。

31. 乌干达政府向本特派团提出的备忘录（参看上文第８段）提到其政府要求国际社会提供援助的呼吁并提到：

> “联合国、各友好国家、政府及非政府机构对该呼吁的反应最令人鼓舞。关于这一点，必须提到开发计划署、难民专员办事处、世界粮食计划署，拯救儿童基金会、天主教和基督教会秘书处、红十字会和其他许多志愿组织。此外，通过荷兰、德意志联邦共和国、比利时、法国、加拿大、日本和澳大利亚等友好国家的双边捐助，世界粮食计划署已分发价值数百万美元的救济品。”

而且应当提到美国救济世界各地合作社提供了大量的粮食援助。

Digitized by UNOG Library

五、为减轻旱灾影响拟议的中期和长期措施的现况

A. 规划

32. 乌干达政府已公布１９８０年代整个十年的发展计划，共分为三个不同的阶段：

(a) 重建和复原阶段：１９８１年1月至１９８２年１２月；

(b) 中期阶段：１９８３年1月至１９８４年１２月；

(c) 长期阶段：１９８５年1月至１９９０年１２月。

中期和长期目标包括逐渐缩小个人间和区域间的收入不平等。这个目标对受灾地区特别有关，尤其是国民平均收入为全国最低的卡拉莫贾。为了达成这些目标，已列出涉及经济各部门的很长的计划项目表，这将需要特别努力，尤其在这十年的头几年要调动国内财政资源并使大量外国投资流向国内。

33. 为了执行相当有雄心但并非不切实际的发展方案，必须加强规划机构。中央一级正在开发计划署／世界银行联合主办的一个技术援助项目下作出努力。该技术援助项目已向规划和经济发展部提供由八名在宏观经济规划和各部门经济规划等领域很胜任的专家组成的一个规划小组。

34. 目前，区域规划的机构似乎特别微弱。现已把全国分成五个规划区，每区应分派两名规划人员。但是所需的十名规划人员还没有征聘，其培训也需要时间。规划和经济发展部内有一个小单位，由坎帕拉的三名经济学家试行协助３３个区域规划委员会（每区设一个规划委员会），这些委员会目前不过是一些行政机构旨在协调中央各部驻在各区代表的各种活动。这个单位将扩大并把权力分散给各地区。

35. 受旱灾袭击的地区似乎特别需要在区域规划方面特别努力，尤其是卡拉莫贾的两个地区。这里所说的区域规划应当解释为不仅是把国家计划按地域划分，而

Digitized by UNOG Library

应当把它看作是有关人民可以利用的一个工具，需要说明他们的问题所在、所受限制、发展的潜力、以及他们对于走向发展的意见。这些容易受旱灾的区域恰好表现出与经济和社会方面落后有关的人文、社会学和文化等方面的特征（半游牧民族），这些特征证明设立一个可按照各区域特别情况而谋求发展的规划机构是合理的。

36. 特派团要向该国政府强调这个计划以及执行这个计划所需的外援应列为优先项目的重要性。

B. 粮食需要和分配

37. 据估计，约有3至4百万人住在该国北部和东北部雨量缺少和反常的地方。该地区常被称为“缺粮区”，需从有余粮的南部和西部地区以及国外运进粮食。

38. 由于解放战争的干扰影响以及随后长期旱灾，乌干达在１９７９年第一次遭到了全国性的粮食短缺。１９７９年至１９８１年，曾在乌干达的北部和西北部的许多地区发动大规模的粮食援助计划以防饥馑。大多数捐助机构在提供粮食的同时还提出重建方案，并向农民提供种子和农具等农业投入。在某些情况下甚至以拖拉机援助。希望这些农业投入在有利的气象条件下将能免除１９８１年的季节进口粮食的需要。可是１９８１年的第一次雨季又来迟，且在5月中旬完全停止。当时农作物正处于发芽的关键性阶段，缺雨的结果使乌干达北部和东北部的粮食歉收。但该国南部的情况还算有利，预料这些地区将有余粮。

39. 救灾和重新定居全国委员会认为评估情况非常重要，并在１９８１年8月进行一次全国粮食评价，以决定“缺粮区”需要粮食的数量，以及“余粮区”所能提供援助的程度。结论认为目前紧急粮食援助需要如下：

(a) 在１９８１年１２月以前250，000人需要援助；

(b) １９８２年1月至7月150，000人需要援助。

１９８２年数字减少的原因是，目前需要援助的250，000人，其中100，000人

Digitized by UNOG Library

所住地区的雨量可使作物一年两熟。如果目前的雨季情况良好——看来很有希望——这些人将在年底前后有一次收成。其余150,000人所住地区一年只能有一次收成，大约在１９８２年７／８月间。目前储存的和粮食计划署“拟议中提供的”粮食总量足以应付这些需要。乌干达政府同时在安排从“余粮区”转运粮食，但在这方面有两个要点应该注意：

(a) 这些“余”粮约四分之三为块根植物和水果类，而“缺粮区”的主要需要为谷类、豆类和油类等作物；

(b) 由于许多年疏忽的结束，在行政和基本建设方面有些重要问题必须克服。该国政府在粮食计划署的技术和物质援助下新设立了粮食救济部以处理这些问题，但是不需要从国外来源进口粮食还有相当长的时间。

C. 农业和牲畜

1. 1980年派遣联合国调查旱灾紧急情况特派团后的后续活动

40. 本报告第四节提及联合国机构间特派团是在何种情况下于１９８０年１０月访问东非的。 该特派团报告的第7段建议(b)、(d)和(i)(A/35/562)涉及农业和牲畜。 这些建议直到１９８１年9月底为止的后续活动可概述如下。

41. 第7(b)段建议，应该立即有限量地提供某些农业投入，包括种籽、农具、杀虫剂、除草剂和化肥。 提供了某些投入，但要比所建议的为少，而且都已使用。１９８１年8月２５日至9月２日粮农组织／粮食计划署乌干达特派团报告附件一和附件三中叙述了当前的即时需要。 这些需要可以当地资源部分地予以满足。应该特别关注的是需要大约２，０００吨各类种籽。 １９８２年的早期作物需要这些种籽，因此这些种籽必须在１９８２年１月以前运到乌干达。

Digitized by UNOG Library

42. 第7(d)段建议，牲畜头数应该恢复到原来的水平，并且大规模地采用铬印标记的形式，作为执法的辅助手段。 在这方面还做得不够，但强调在增加头数之前重视改进健康状况。

43. 第7(i)段建议，应该支助兽医工作，特别要提供药品和疫苗。 通过欧洲经济共同体收到的小量药品和疫苗，都已经使用。 但是仍大量短缺。 1981年8月25日至9月2日粮农组织／粮食计划署乌干达特派团报告附件二中所叙述的只是当前急迫的需要。

2. 现状

44. 本节讨论旱灾对农业的影响，或者更确切地说，农业对旱灾的脆弱性。这个区别是重要的。 农业旱灾是由于缺少形成任何特定 地区环境的气候变异所应有的降雨量所致。 可以说，这是自然景象的一部分。 因此，所有的农业项目，甚至所有的人类和生物活动，在某种程度上都有一定的抗旱力。 如果国家稳定，生活幸福，意外严重旱灾的影响是可以预知的，一旦发生这种情势，就可以采取紧急措施对付，还可采取长期措施加强经济的弹性。 但是，如果这种稳定兴旺的环境呈现任何恶化，那就会使旱灾影响的严重性加剧。 例如，1979－1980年的旱灾，从气象角度来看并不是最严重的，但在情势十分脆弱的时候袭击了乌干达，因而造成了一场重大灾难。

45. 因此，在这种情况下，几乎所有的发展项目都具有减轻旱灾为害的有利作用。 但是，特派团认为，应该把注意力只集中在那些对减轻为害具有最大影响的发展提案。 在这些给旱灾受害者立即带来直接好处的项目中，特派团认为综合农业发展方案具有关键的重要性。 特派团高兴地看到在这方面正在进行的努力，这些努力不仅是提供咨询意见和援助，而且从人民自己的观点来对待问题，让他们知道这些项目不是由中央权力当局为了迫使人民放弃传统生活方式而强加于他们的，而确实是为了建立更为安全和满意的生活方式而进行的人民自己的项目。

Digitized by UNOG Library

46. 乌干达最干旱和最易遭受旱灾的地区是东北部的卡拉莫贾。 这个地区的经济主要以牲畜为基础。 在雨量充沛之年，条件好的地方可以种植一熟作物，但两年中约有一年会发生部分的或全部的作物失收。 在外来影响进入以前，卡拉莫贾同它独特的生态系统取得平衡。 他们主要的食物来源是牲畜的血和奶，以诸如谷子、高粱和玉米等作物辅助之。 但是，牲畜不仅是食物的来源，而且主要还凭以表示财富和社会地位。 妇女、儿童和老人往往留在半永久性的居民点，耕作小块农地，而男人则在现在毗连埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达等国的大片土地上放牧牲畜。

47. 估计卡拉莫贾的牲畜饲养能力可达２６０万头。 十年前，牲畜总数约有１２０万头，现在估计约有３５万头。 这种下降是在前政权逐步减少兽医服务时开始的。 在过去的三年里，由于解放战争和掠夺军库的大量现代武器而变得更为厉害。 夺取牲畜的事件比以前增多，许多牧群为了安全起见已迁往邻国。 治安的败坏使兽医服务和基础结构几乎完全瓦解，随之而来的是很高的疾病死亡率。１９７９－１９８１年的旱灾虽非少见，但对卡拉莫贾居民来说，已足以使已经严重的局势变成一场大灾难。

48. 由于牲畜头数下降和过去两年的艰辛与苦难，许多卡拉莫贾居民都响应为安置他们而作的努力，让他们在西卡拉莫贾雨水较足的地区定居下来，过比较永久性的以农业为主的生活。这当然并不是新的想法，因为政府／开发计划署多学科联合工作队在１９７１－１９７２年就已指出，卡拉莫贾的经济和社会发展有赖于和平地逐步转变成一种比较定居的生活方式，在稳定和安全的条件下生产作物和牲畜，既可供应生活所需，也可在市场销售。 因此，已经完成了初步调查和规划。 已开始举办两个项目，一个在北部，由牛津饥荒救济委员会支助，另一个在南部，由国际基督教援助会援助。 后一个项目的长期目标是在邻近地区安置２万户人家，或者１０万人。 １９８１年援助紧急行动达２５０万美元的欧洲经济共同体，也

Digitized by UNOG Library

正在通过世界路德会协会和“以工换粮”方案援助这一长期性的重新安置工作。粮食计划署支助的“学童营养餐”也将提供支助。 如果要取得长期的成功，必须以真正综合的方式来规划和执行这些重新安置方案，包括生活的所有各个方面，并应符合卡拉莫贾居民的愿望，让他们自愿参与。

49. 在今后若干年，畜牧将仍然是许多卡拉莫贾居民的主要活动，应被视为综合安置规划的一个主要部分。 从短期来说，最高优先事项是恢复兽医服务，需要有大量疫苗，药品和用品投入。 在边境地区控制疾病也是一个需要有区域合作的事项。 大规模地对牲畜施加铬印标记的建议也值得审查和试行，作为对较能控制的稳定的牲畜发展方案的一项贡献。需要有供水站—— 修复旧的和建立一些新的——但是，如果要避免牧场受破坏和沙漠化，水源发展活动绝不能与全盘的牧场管理计划分离。 现在急切需要研究这样的一项全盘的牧场计划；这显然会同建议的关于土地使用潜力的调查（第５５段）连结在一起，而且可自邻国间的区域合作获益。已经显示，种植牲畜食用的嫩叶树和改变牲畜品种—— 例如更多的骆驼——，是值得进行的研究。 为了牲畜业的长期发展，也为了尽量减少干旱期间的损失而紧急使用屠宰设施，还需要改进牲畜销售和屠宰的设施和机构。

50. 还有其他的一些中期方案和项目，也为旱灾受害地区提供了必要的投入。不同的捐赠者提供了物质投入，如农具、机械、零件和种籽。 最急切需要的是重建推广服务，以及合作社和销售服务。 已经规划了小型的灌溉项目，这些项目也需要捐赠者提供援助。

51. 显然，改进作物生产的主要障碍之一是没有适当的销售系统。 农产品销售委员会和合作社运动在农产品销售方面已发挥了重要作用。 一方面，建立了农产品销售委员会，来购买粮食作物，安排储存、碾磨和分配，另一方面，合作社联盟通过其各个社团代表各销售委员会负责收购经济作物。 在过去的十年里，这些政府机构的衰退使销售系统也陷于停滞状态。

52. 乌干达政府最近宣布了农产品销售方面的重大改革，合作社和销售部已决定接管所有粮食加工和购买的许可权。 为了恢复有效的销售系统，将需要采取重大的步骤。 目前，几乎很少收购农业品，据说在乌干达西南部，由于缺少市场，

Digitized by UNOG Library

农民手中存有相当数量的粮食作物。

53. 农产品销售委员会目前的结构不容许它收购粮食作物。 如果有正确的指导和必要的手段，合作社协会可以在这方面发挥重大作用。 合作社和销售部已建议改变合作社的作用。 由于仓库和办公室设备遭到劫掠和破坏，销售基础结构已完全瓦解。 已收购的作物的运输是一个问题，因为农产品销售委员会急需车辆。如果能有更多的外来援助，而合作社联盟及其基层社团的运输又能统一使用，就可以重新组织运输系统。 最近出现的另一个重大问题是没有可以接受的价格结构和缺少可以让销售组织购买作物的资金。

54. 至于中期，特派团认为，应予优先考虑的是发展以“实际时间”的气象和农业数据为基础的早期警报系统。 这是救济旱灾紧急规划这个大问题的一部分，包括粮食储存和随时可调用的运输能力。 当前的调查完成以后，将需要让那一类的紧急规划来提供协助，这是适宜于各国在区域性政府间的基础上进行讨论和合作的事项。 这种在规划方面的合作对涉及埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达四国的放牧地区的牲畜部门特别有用。

55. 另一项中期需要是调查土地资源和土地使用潜力。 这项调查将使用遥感、空中侦察和地面勘探等最新技术来进行，将包括全部土地资源，其中有土壤和水、人类住区布局、植物、牲畜、野生物、现有的基础结构，以及其他有关的要素。这项调查将不仅为人类住区和发展，而且也为控制沙漠化，提供为完善的规划所不可缺少的基本知识。

56. 应该立即开始满足的一项长期需要是在“系统”的基础上具体地进行针对旱灾的旱地耕作研究。 这项研究应包括各种快熟抗旱作物；多种作物品种，包括可以济急的“饥荒作物”，如木薯和抗旱的木本作物；保持土壤湿度和防止土壤侵蚀的耕作制度；小型农具以及包括兽力在内的动力来源。 这类研究已在该地区的其他国家进行，值得一提的有肯尼亚的半干旱热带作物研究所所支助的项目，又这类研究也非常适合于区域合作。

Digitized by UNOG Library

3. 建议摘要

(a) 牲畜和放牧

57. 在易受旱灾的卡拉莫贾地区，畜牧仍将是今后许多年的主要经济活动。为尽快重建兽医服务，需要技术援助、训练、立即供应疫苗和其他兽医需要。

58. 应把控制牲畜疾病看成不仅是国家方案，而且也是区域方案，同乌干达各邻国合作，将可取得成果。

59. 迫切需要恢复旧的牲畜供水点并建立新的供水点，但这项工作应与牧场调查和控制以及住区方案相结合。

60. 需要拟订一项有系统的研究、发展与控制牧场的方案。这将需要一种多学科的对待方法，包括供水、土地利用潜力、销售、灌溉和住区。该方案很适合于区域合作，可通过粮农组织“干旱和半干旱牧场生态管理”方案取得援助。

61. 屠宰和销售牲畜以应付紧急干旱的设施需要在全盘牧场发展方案内加以发展。

(b) 作物种植

62. 需要各种基本农业投入以重建小规模农业生产，尤其需要小型农具、肥料和杀虫剂。

63. 粮食作物销售基础结构的瓦解对农业发展施加了严重限制。在这宽广的领域，必须要有大量援助。为此可能需要征取意见以制订一项有系统的活动方案。

64. 需要邦助拟订与执行国家粮食安全方案，包括：作物和牧草失收的早期警报系统；在农场、区域和国家各级的储存（和控制虫害减少收获后的损失）；规划和体制安排以应付粮食不足并实施和管理粮食储备。这个项目将因区域合作和

Digitized by UNOG Library

粮农组织粮食与农业全球情报和早期警报系统的支持而获益。

65. 控制移栖的害虫是另一项可以因区域合作而受益的项目。

66. 要有计划地进行干旱地耕作研究，这项方案也将因区域合作而受益。

(c) 一般意见

67. 特派团支持该国政府在易受干旱的卡拉莫贾地区实行半游牧与定居农业相结合的政策。 特派团认为应注意发展人民自己的种族与文化结构及价值，并避免为了发展而损害到这些结构和价值。

68. 进行土地资沅和土地利用潜力的调查，对易受旱灾地区的健全的发展规划是绝对必要的。

D. 水沅

69. 一年前多机构紧急特派团曾报告说，该国北部、东北部和某些个别地区是受干灾影响地区，但它的结论说卡拉莫贾及其邻近地区是受灾最重地区，特别是莫罗托、科蒂多、基特古姆、利拉、索罗蒂、阿帕奇和库米等县（A/35/562）。在这些农村地区，家庭用水主要依靠机井，其次是泉水、水塘和水井。 为数很少的水坝则有限度地支援了耕作。

70. 受旱地区的缺水，除雨量少以外，还由于现有水沅的70% 不能供水。八年多来一直没有对机井、抽水设备和泉水进行适当的养护和维修，在１９７９年和１９８０年，这项工作可说已完全仃顿。 这是由于(a)缺乏资金和外汇，无力购买另件；(b)缺少受过训练的技工；(c)缺少运输工具；(d)掠夺和动乱。

71. 据（１９８０年）估计，卡拉莫贾地区大约有７１０个机井和许多处泉水和水井都无法使用，其中多数都集中在受旱灾最严重的各县，迫切需要加以修复。

Digitized by UNOG Library

１９８０年１０月进行的一项调查表明，卡拉莫贾地区水的消费量远低于每人每天的最低平均需要量——约１５公升，竟降低到每人每天不到２公升。 直到现在，卡拉莫贾和其他地区的一些学校和医院都在严重缺水的情况下进行工作，而科蒂多和卡彭镇则根本没有任何供水。

１。救济措施

72。 一些组织已采取为乡村地区人畜供水的紧急救济措施，但重点是卡拉莫贾地区。 捐赠单位包括若干双边方案、儿童基金会、欧经共同体和某些基督教援助组织。 除了政府的努力以外，捐赠单位也邦助修复了2，500 口机井和大约1，500 处泉水和水井。 估计若有５０％的机井和３０％的泉水已经修复使用。

２。干旱地区开发水沅的中期和长期计划

73。 由于大约３０％人口住在易受旱灾地区，政府的目标是开发地下水沅和地面水沅，并利用这些水沅为农村社区谋福利。 政府已概要地说明了下列中期和长期计划，并希望得到国际技术援助邦助实现这些计划。

74。 中期计划主要以全部恢复现有水沅为目标：

(a) 修复机井。 需要水管、水泵、打井用具、套管和蓄水池。

(b) 修复泉水。 也需要机械和物资。

(c) 修复水坝和蓄水池。 需要重型机械。

(d) 清理和修建水井。

外界援助虽然在１９８０年开始时是一项救济措施，但已支助了上述活动。

75。 长期计划的目标如下：

(a) 制订灌溉计划；

(b) 农村居民重新定居；

Digitized by UNOG Library

(c) 组织放牧发展牲畜。

76. 在实施任何项目之前，应先完成下列基本研究：

(a) 水文地质研究。 包括各农村地区，以卡拉莫贾为重点。 目的是对地下水沅作出评价。 研究应包括：

(一) 空中摄影和地球资沅卫星造象；

(二) 地球物理勘测；

(三) 试钻。

(b) 水文调查。 调查常年性或季节性的所有有潜能的水道，以便修建水坝和挖掘蓄水池。

77. 已有几项关于长期发展计划的建议并可立即施行：

(a) 关于向卡拉莫贾地区供应灌溉用水的研究（1969年）。 这项研究需要补充最新材料，政府希望能获得一些技术援助。

(b) 关于利用尼罗河水供灌溉用的研究。 是一项涉及维多利亚湖沿岸各国的区域行动。

(c) 拟议的农村供水项目（1980年9月）。 这是一项不久前提出的建议，可以成为这些区域的一些未来项目的基础。 可自水利开发部获取有关文件。

78. 迫切需要加强负责水资沅的政府机构，实现这项目标的方法有：

(a) 教育和训练水利科学家、工程师和水文地质人员；技术员和技工；钻井和维修人员。 所有这些人员应由水利部雇用。

(b) 水利开发部应立即开始对当地或国际的所有在水利领域的投入作出评价，以便决定还需要做些什么工作。

(c) 该部应组织和协调所有的国际努力，并应对每个项目指派一名工作人员。

(d) 开发农村地区水沅的中期计划和长期计划，应与农业、牧场和牲畜发展方面的所有其他项目相结合。

Digitized by UNOG Library

E. 运输

79. 1980年联合国调查乌干达紧急情况特派团报告称，该国经济的运输部门由于八年来的疏忽和1979年四月／五月解放战争所造成的破坏而受到损害。公共汽车和卡车车队的车子都越来越坏，但是私营部门比公营公司拥有的车辆情况稍好，能够保持车辆的行驶。

80. 1980年特派团和有关的乌干达当局及机构已确认了三项主要困难：

(a) 缺乏备用零件和轮胎；

(b) 缺乏适当的车间和保养设施；

(c) 各种车队的管理有欠完善。

81. 1981年特派团认为就解决这些问题而言，已取得了进展，尤其是在最近几个月。1979年8月乌干达的卡车估计只有1,600 辆，1970年代早期则有12,000辆。卡车的数目近来已增多，特别得归功于咖啡销售局进口500 辆新车，交由乌干达运输合作社联盟的运输合作社部门和各县运输合作社联盟使用。南部和北部各县的人民遭受旱灾的影响更加严重，但是无法知道各该县究竟有多少卡车可以使用。该国政府本身从荷兰收到卡车7辆，从瑞典收到16辆，除了供紧急粮食运输外，还参加了旱灾地区援助方案。主要在卡拉莫贾展开工作的联合国各机构，最近也增加了运输车队，1981年5月共有卡车和其他车子47辆，1981年8月已增加到87辆。美国援外社组织主要在卡拉莫贾以外的干旱地区进行工作，经常使用的大约有25辆卡车（和去年的数目相同）。

82. 备用零件和车胎的情况已经稍有好转。已设立一个中央办公室，作为一个半国家性机构，来改制数量很多、但很陈旧的备件。目前正在努力—— 需要外来援助—— 重建和发展与车辆维修和备用零件有关的工业（例如，旧轮胎翻新，电池制造和修复，焊接用的氧气）。

Digitized by UNOG Library

83. 就汽车的车间和保养设施来说，得到厂家（例如菲亚特、本兹、塔塔）支助的各机构，其恢复情况较为令人满意。私营汽油站也逐渐恢复全部修理服务，但主要是在该国的南部。运输合作社部门（乌干达运输合作社联盟）的情况还没有改善，该联盟曾于１９７７年由丹麦国际开发局和咖啡销售局供给资金试造一间车间；从南斯拉夫买来的设备一直没有安装好，车间也只完成了大约四分之一。急切需要资金以打开目前的停滞状态。政府车间的情况仍旧很坏，目前急需工具和备件，以便修复机器。

84. 一般地说，车辆的机械标准继续恶化，加上道路损坏，这是发生车祸的主要因素。这也是卡车和公共汽车的使用期较短、远比发展中国家一般标准来得低的原因。政府也在研究未来的运输组织和管理问题。政府正在考虑恢复运输车辆共用系统部，这项办法在过去成绩很好，可以帮助各部解决缺少车辆的困难。

85. 政府知道最重要的是必须有受过必要训练的人员来驾驶和保养车辆。劳工组织两个技术援助项目的执行机构，这些项目除其他事项外，还应当负责训练驾驶员、汽车保养和修理技工以及运输方面的工匠。除了这两个项目外，预期乌干达技术学院将发挥重大作用，改善和加强实际而非理论性的课程。

86. 上述行动中的许多项行动开始时都是紧急方案的构成部分。这些行动现在正归并入中期阶段的工作，并将予以加强和扩展。改善和保养道路的基本设施也是中期和长期方案的一部分。政府已就紧急救济行动期间因车辆过多而特别受到损坏的各段道路，向特派团提出了一个清单，特别着重遭受干旱灾害的地区。这些道路需要改成全天候道路，以确保在干旱地区内—— 特别是卡拉莫贾—— 有效而顺利地运送人员和粮食，并使这些道路同相邻各县和全国其他各地相御接：

(a) 古卢／基特古姆／科蒂多、卡蓬／卡波塔（苏丹）；

(b) 姆巴莱／纳马卢／莫罗托／科蒂多／卡波塔（苏丹）；

(c) 索罗蒂／利拉／基特古姆／托里（苏丹）；

Digitized by UNOG Library

(d) 利拉／阿杜库／阿帕奇／卡穆丁／帕克瓦奇／纳比／阿鲁亚／阿鲁（扎伊尔）；

(e) 古卢／阿特亚克／莫约／科博科／卡伊（苏丹）；

(f) 阿帕奇／阿瓜塔／索罗蒂／莫罗托／洛德瓦尔（肯尼亚）；

(g) 纳马卢／阿穆达特／洛罗／莫罗托／洛德瓦尔（肯尼亚）。

87. 在政府打算进行的各项活动中，特派团认为特别重要的是关于下列各项活动的援助需要：

(a) 改善道路基本设施，特别是上一段所列举的各段道路。（假定通往农村的道路问题将在农村发展方案的范围内解决）；

(b) 上面各段所提到的关于车队管理和保养的技术的训练方案；

(c) 车间和保养设施。提议成立一个“车队保养股”，特别着重卡拉莫贾地区，把一个汽车车间、燃料贮藏库、备用零件、贮藏和保养设备、一辆拖曳车和水源工程师连结在一起并聘用一位合格技师管理该股。

F. 气象

1. 问题的性质

88. 直到1975年，乌干达的气象数据都是很可靠的。这些数据显示乌干达全年的气温和日光很少有变动。每年的雨量在接近维多利亚湖沿岸的地带最多，其中有些地方的平均雨量达2,000 毫米。维多利亚湖区的其余各地，东部和中北部内地，每年的平均雨量超过1.250 毫米，而东北部（卡拉莫贾）的平均雨量则少于 750 毫米，甚至可能少到 250 毫米。

89. 就全年来说，该国有两个雨季，两个干季。通常是三月到五月以及九月到十一月下雨。十二月到二月以及六月到八月很少下雨，但卡拉莫贾地区除外，这一地区的第二个干季很短，有几年甚至根本就没有。

Digitized by UNOG Library

90. 一般而言，可以这样说，从平均的角度来看，乌干达并没有干旱问题，但东北地区（卡拉莫贾）是例外，该地区不时会发生每月和全年雨水缺乏的情况。虽然不能取得有关的雨量数据和／或数据不可靠，但是１９７９年和１９８０年似乎相当缺雨。可是干旱的可能性仍然存在，以卡拉莫贾地区有最大可能，全国其他一些较小地区也有发生干旱的可能，因此有必要经常监测干旱情况和进行关于干旱的气候研究（例如关于干旱的发生、严重程度、时间短长和后果）。

2．正在做些什么

91. 目前，乌干达气象部实际上无法对监测干旱情况、准备干旱预报或关于干旱的气候研究（发生、严重程度、时间短长等）作出有意义的贡献。简单的说明也许可以帮助了解今日乌干达在多数气象活动方面都存在着的这种无能为力的情况。

92. 直到１９７７年，乌干达有 650 个雨量器（卡拉莫贾有２０个），５７个气候台（卡拉莫贾有3个）和１２个天气站。当时的观测网由总部设在内罗毕(肯尼亚）的东非气象部装配和经营，乌干达设有区域办事处，执行气象方面的业务。关于数据处理、气象网视察、仪器保养和修理、供应品、备用零件等的责任和设施也都集中在内罗毕。

93. 东非共同体瓦解后，东非气象部被撤消，１９７７年成立了乌干达气象部，由设在恩德培的国家气象中心执行业务，但没有足够的资源或设施，包括技术设备在内，甚至连气候记录也缺乏，这些资料大部分都在从前的东非气象部总部。那时军人政权已在乌干达成立，若干年来既没有对观测网进行视察也没有处理乌干达的气候数据。战争期间气象台和天气站以及其他装置都受到破坏和劫掠，加上以往各年的普遍忽视，使情况更形恶化，战后的不安全又成了一项使情况变得更加复杂的因素。

94. 结果是今日大部分的观测网都被摧毁或损坏，或者不能使用，需要修理、更换或整顿。现在极其缺乏车辆、气象设备和仪器，同时也缺少实地视察，设备的

Digitized by UNOG Library

控制、修理和更换，数据的收集、处理和发表。国家气象中心的业务事实上已瘫痪。

95. 最近得到的有限度的外来援助（双边援助或通过气象组织的援助）和政府作出的努力，已对少数几个气象台稍加整顿。但是情况仍在继续恶化，需要更多的外来和内部努力才能遏止衰退，扭转恶化的趋势。

3．应当做些什么

96. 特派团获知，世界气象组织已经研究应当做些什么工作才能使乌干达气象部担负起它的任务，特别是在干旱方面的任务（上文第91段），并已得到下面的结论，就是政府应当：

(a) 确定整顿和改善现有的气象和水文设施、服务和训练方案的最好方法；

(b) 统一和／或改善全国一切气象活动的协调；

(c) 以上面(a)和(b)的行动为基础，制订获取进一步援助的综合提案。

97. 特派团又获知，在世界气象组织的协助下，已制订一个名称为“水文和气象顾问团”的规模不大的项目提交开发计划署。这个项目将为上述工作（上面第96段）向该国政府提供技术援助。在特派团访问时，与这个项目有关的文件还在等待政府签字，和正式提交开发计划署。

Digitized by UNOG Library

4. 区域方面

98. 特派团得知目前正在执行一项题为“气象训练研究所，内罗毕”的开发计划署／气象组织项目。该所招收来自非洲所有国家，包括乌干达在内的所有讲英语的学生。

99. 特派团并了解到在机构间开发计划署１９８２－１９８６年非洲区域方案筹备会议上（亚的斯亚贝巴，１９８１年４月）讨论了一些旨在向东非和南非遭受旱灾国家，包括乌干达，提供区域性支助的气象组织项目，以下三个项目在世界气象组织的提案中继续列为优先：

(a) 延长关于内罗毕研究所的项目；

(b) 加强现有的研究和训练／规划机构（包括内罗毕的在内）并建立区域环境资料库；

(c) 为响应机构间关于沙漠化和环境保护问题会议（日内瓦，１９８１年３月）向气象组织提出的建议，制订题为“在农业气象学和水文学方面援助东非和南非遭受旱灾的国家。按照此项目，将开展一个区域性和几个全国性项目使之结合在一起形成一个基础以统一解决监测和研究旱情问题和消灭旱灾给粮食生产和水利资源带来的后果。

5. 建议

100. 考虑到上面的一切，特派团建议在乌干达进行一项有关发生旱灾事件的系统的和不断的研究，而且另外还：

(a) 应该采取紧急措施加强乌干达的气象部使之，除了其他事项外，和政府其他有关部门协调与合作，以提供支助旱情监测和研究和支助旨在消除预计今后将发生的旱灾所带来的惨重后果的活动的可靠的天气和气象资料和服务。

(b) 作为这些措施中的第一个，应该尽速组织气象组织所建议的水文和气

Digitized by UNOG Library

象顾问团，以便确定今后要采取的具体行动；

(c) 一旦确定应采取的行动后，各有关方面都应给以支持；

(d) 在大会第35/90号决议所设想的政府间安排的基础上，乌干达继续参加内罗毕的气象研究和训练所。

特派团注意到正在讨论有什么基金可以用来资助气象组织的项目或类似的措施以建立一个区域性环境资料库，并资助气象组织／开发计划署的区域性项目，或类似措施以便在农业气象学和水文学方面对遭受旱灾的东非和南非国家给以协助。

G. 旱灾和沙漠化

101. 乌干达政府应在它消除今后旱灾的影响的计划和方案中考虑到沙漠化的过程中环境退化的危险。旱灾和沙漠化是密切相关的，而且二者都是对开发乌干达的干旱地区和半干旱地区的严重障碍。乌干达的沙漠化问题主要表现在树木被砍伐和干旱地区牧地的退化，特别是卡拉莫贾。此外，还有附近一些地带也受到影响，在基特古姆四周的阿乔利和西部的天索，以及裂谷西支的小块分散土地和东安科拉／西马萨卡。当这些地区遭受旱灾时，它们的脆弱的生态系统很容易受到沙漠化的影响，当地人民别无他法，只能被迫采取从生态学来说很不完善的做法。1981年中，由联合国系统各有关机构组成的特派团访问了乌干达并和政府密切配合，对沙漠化问题作出一个估计并对预防方案的开始提出建议。从地理上来说，这个方案集中于卡拉莫贾及其附近地带，这些也都是乌干达遭受旱灾最严重的地区。该方案提出了有关供水、管理、牧地管理、造林（包括种植抗旱树木）和运输等方面的项目。执行这些项目既为了消除今后旱灾的影响也为了控制沙漠化的发展。这些项目显然也将有益于易受旱灾影响地区的经济发展。

102. 为了确保乌干达今后再度发生的旱灾不会导致沙漠化，政府应有一项在完整的生态学基础上制订的改良农业、林业资源和畜牧业的政策。1977年联合国

Digitized by UNOG Library

沙漠化会议上通过的《向沙漠化进行战斗的行动计划》中载有制订此项政策的指导原则（A/CONF·74/36，第一部分，第一章），联合国系统有关机构应给以协助。

103. 作为执行此项政策的一个步骤并作为减少旱灾带来危险的一项措施，应优先执行乌干达政府和上述制订规划和方案特派团共同确定的项目。现吁请国际社会和联合国系统各有关机构对乌干达政府的有限资源给以补助以便为此目的而采取行动。

H. 卫生

104. 为响应经社理事会题为“援助吉布提、索马里、苏丹和乌干达遭受旱灾地区１９８０年7月２５日第1980/70决议，联合国机构间特派团视察了和卫生有关的工作以及和当时全国旱情有关的基础结构。

105. 在检查时，联合国紧急情况考察团的调查结果及其随后的建议仍在很大程度上有效，虽然这些建议都是为了考察结束后６至１２个月之内，直到１９８１年１０月计划做的事。总之，特派团认为：

(a) 在比较没有开发的干旱地区，只有很少有关当地居民的营养、健康或一般社会和文化条件的具体资料；

(b) 关于今后作物收成情况和在收获后负责分配的市场机构的情况都不清楚，没有足够的资料得以制订适当的粮食管理计划；

(c) 根据经验（也许是通过不是完全有根据的观察得来的经验），前几年的粮食缺乏造成“一大批处于饥饿边缘的营养不良的人”，这个问题尚可对付，但不是靠喂养基本上以受害最深为主的人（幼童、老人等）。

(d) 政府的卫生机构由于缺少药品和工作人员而无法发挥作用，而且无论由何种来源支助的医药机构实际上都不进行营养调查和普查，也不从事营养恢复工作；

Digitized by UNOG Library

(e) 政府和其他卫生服务大部分以费用相当高昂的住院病人服务形式为基础，而不是一般公认为国际赞同的标准，以社区为基础的门诊工作。

106. 为了改善干旱地区的情况（主要是卡拉莫贾），联合国紧急情况考察团建议：

(a) 卫生服务，包括受灾地区的食物分配，应和供应线联系起来，促进它们之间相互依赖和互相支助，并且加强政府在这方面的领导作用以达到卫生工作"合理化"；

(b) 应开展社会行动和社会服务来代替更为传统的以收容住院病人的医院为中心的工作；

(c) 应动员乌干达人参加各级外国医疗队的工作以便训练和重新训练当地工作人员；

(d) 和卫生服务有关的外部机构应不仅提供直接的医疗服务，而且应提供后勤和管理支助；

(e) 此外，还将批准乌干达政府的下列要求：

(I) 辅助性药品，以便分发给严重营养不良地区；

(II) 把若干不再使用的巡回单位改变为静止的卫生站；

(III) 重新训练工作人员，特别是医助／护士一级，以便在农村地区工作；

(IV) 有限度地物质上修复卫生设备；

(V) 为改善卫生服务工作和卫生监督的活动性而提供运输工具。

1．目前的形势

107. 结果尚不甚明确，但和乌干达政府负责官员以及提供协助的机构之间讨论的情况似乎说明即使一般地可以接受救灾专员办事处的建议，但没有试图有系统地执行这些建议。１９８０年最后几个月和１９８１年初改组的几个月中的极为困难、痛苦的情况，需要较前一个考察团所预见到的更为"紧急"的响应。最初是集中在

Digitized by UNOG Library

运送食物（而不是监督）以及群众性的预防注射和治疗（而不是训练和卫生规划）。在目前紧急情况逐渐减轻的阶段仍然很难就饥荒对健康所产生的影响的广度和深度作一全面估计。虽然食物救济和医疗照顾无疑地挽救了若干性命，但仍不能避免死亡率的大幅度增长。各机构在卡拉莫贾省进行的调查估计在１９８０年，５岁以下儿童的死亡率为４０％至５０％，而年岁更大一些的儿童的死亡率则为17%和14%。总的死亡率约为２０％。此外，由于饥荒造成妇女闭经，生育的儿童也很少。

108. 人口按年令组的分布情况也说明１６岁至１９岁之间年龄组所占的比例较低。这除了其他原因之外，可能与１９６１年的旱灾和饥荒有关，那时也使婴儿及儿童的死亡率上升。

109. 就发病率而言，营养不良、缺水和卫生条件差都造成肠胃炎、砂眼、皮肤病、呼吸道感染和霍乱的发病率上升。正在设法为卡拉莫贾和西尼罗河／马迪地区按照世界卫生组织／儿童基金会的标准清单提供基本的必须药品。通过乌干达政府和提供协助的各机构发起的运动为卡拉莫贾６２％年在“五岁以下”的儿童接种了麻疹疫苗。预防小儿麻痹、百日咳、伤寒和白喉的接种也正在按常规进行。重新配备了一些基本医疗设备、也重新开展了一些永久性的医疗工作。根据有标准化的接纳和报告制度的儿童喂养站的数据，在１９８１年间，营养不良儿童的接纳和死亡数字稳步下降：这一趋势仍在继续。

Digitized by UNOG Library

110. 饮食供应站看到的病人营养状况已有所改善，加上8月间收成较好，这是形成一般饮食供应减少的重大因素。

111. 到1981年8月底，供应饮食方案的紧急行动结束，重新采用较正常的有助于发展的援助方式后，政府和援助机构都采取了联合国特派团建议的一些措施，例如：

(a) 在卡拉莫贾设营养监察系统，完全可以作为其他受灾区监察系统的基础；

(b) 培训当地卡拉莫贾人担任医疗补助人员，在他们自己社区内工作；

(c) 在政府领导下，使医（药）供给系统得到合理化。

112. 在新的食粮短缺可能发生前的这段喘息期间，现在应加强并充分利用这种种措施。

2. 建议

(a) 营养

113. 认识到乌干达干旱地区（主要是卡拉莫贾及邻近各县、西尼罗河和马迪、阿乔利某些部分和该国西南段的其他小块地区）多年来一直存在着食粮严重缺乏的现象，因此，建议按照现已在卡拉莫贾确立的儿童基金会／拯救儿童／关心方案，建立一个综合的营养监察系统。这一系统也可以提供补食品和门诊医疗照顾，应将它同政府最高决策阶层联系起来，以保证居民（尤其是母亲和儿童）营养状况出现任何急转直下的情况时，及其作出适当的响应。

114. 由于1981年各种作物前景欠佳，1982年上半年可能再需要普遍供应食粮，同时应作一切努力用以下办法来代替：(a) “公平价格食品店”办法，即支助市场系统，以应付居民的食粮需要；(b) 用“以工换粮”计划来补充；和(c)可能时，对医疗所诊断为营养不良的母亲和儿童增加和恢复营养。老年人在乌干达北

Digitized by UNOG Library

部干旱地区所处条件普遍较差，因此应尽可能把他们包括在任何这类的特别供应食粮方案之内。

115. 上面建议的目的是为了保持一般居民的营养水平，特别方案可望对此发挥作用。联合国１９８０年紧急特派团报告曾明确指出，在一般居民长期营养不良的情况下，不可能进行有效的特别行动。

(b) 医药照顾和训练

116. 当前在乌干达存在的、而且今后几年可能继续存在的这些特殊情况表明，教会团体和志愿机构在旱灾区投入的医疗服务在保健方案的治疗、公共卫生和营养各领域内将发挥异常重要的作用。同时，政府根据受灾地区的全面计划在合理安排服务方面发挥更大领导作用的条件业已成熟。特派团强烈建议乌干达政府应对情况进行调查，在认识到它的基本职责后，加强在卡拉莫贾及其他旱灾地区政府的规划工作和行政领导。

117. 为使该国政府能够对今后四到五年期间进行有效的规划，建议所有参加援助的机构和团体：(a)宣布它们对１９８２－１９８４年期间在工作人员、供应品和装备方面承担的义务；(b)对１９８４－１９８６年期间可能预期的需要作出估计。这样将可合理地规划如何使用稀少的资源。

118. 如联合国报告所指出，卡拉莫贾（和推及于乌干达干旱灾区的其他地方）的卫生服务主要重点倾向于住院医疗照顾，这种治疗总的来说比社区门诊服务耗费较大，而且困难较多。因此建议应立即扭转这种趋势，现在开始的作法应予加强，训练当地居民中新雇的人员，以便日后可能时进行治疗和预防工作。游牧和半游牧居民在保健服务方面有特殊问题，应由这些居民团体自己的人员提供服务。

119. 特派团建议由国外筹供经费资助政府所建议为旱灾区设计和制订的现行计划项目：

(a) 重新整顿现有的农村保健中心、设有产科的诊所、诊疗所和小门诊部：主

Digitized by UNOG Library

要是修理、整修翻新和重新装备有关设施，使它们得以重新恢复工作；

(b) 恢复和建立附属于姆巴莱、拉科尔、库米、索罗蒂、莫罗托、科蒂多、利拉、阿帕奇、基特古姆、内比和莫约各地主要基本保健单位的恢复营养单位，这样既可补充营养又可进行监察；

(c) 整修和建造医科训练学校和研究机构，为医务系统的医疗助理、保健助理和保健检查员准备候选人员；

(d) 继续努力，修复各学校和保健单位有关的所有现存的乡村水井和泉源；

(e) 制订学校营养和基本保健方案来加强健康教育、免疫和为学童进行有限的（急救）治疗保健服务。

六．区域合作——政府的意见

120．关于政府间合作的问题，特派团收到该国政府１９８１年9月２８日的备忘录，其中除其他事项外，写道：

“应乌干达代表团明确请求，大会第３５／９０号决议列入了第6段，内容是：设立政府间机构，负责协调和支持消除旱灾和其他自然灾害的影响以及处理中期和长期复原与重建问题的努力。乌干达政府赞成提议的这一机构由苏丹、索马里、吉布提、肯尼亚和乌干达各成员组成。这一机构的建立是上述各国为取得国际援助，补充它们自己对付和减轻干旱影响的努力而明确表现的政治善意。此外，如所设想的，这一机构将协调给予这五个成员国的援助。

“乌干达政府在接受上述决议的各项建议时，建议考虑以坎帕拉为提议的政府间机构的总部，其成员组成将由受灾国提名的政治人选组成，协调主席应由乌干达重建部长担任。

“还建议，这一机构应有权增选由专门人员组成的工作组，他们的职责除

Digitized by UNOG Library

其他外应包括监测和收集有关下列各方面的资料：

(a) 干旱控制；

(b) 救济饥荒的措施；

(c) 协调和分配对五个国家的国际紧急救济援助。

“乌干达协调员将安排同其他受灾国协调员召开一次会议，专门讨论共同的计划，并据此订出在受灾地区协调救济援助的必要战略。

“建议建立一项多国重新安置计划项目，以便在重新安置这一地区经常受干旱之害及其影响的人民时制订协调的努力。”

121. 上面提到的政府备忘录又说：

“除上述目标外，乌干达正在建立一个国家机构，协调重建部管辖下同干旱后果有关的一切事项。政府间机构将通过这一国家组织不断地得到必要的资料。”

122. 布隆迪、肯尼亚、卢旺达、苏丹、乌干达、阿拉伯联合酋长国和坦桑尼亚联合共和国各国政府正在从事一项重要的水文气象调查。这一项目于1967年开始，目标是收集和分析艾伯特、肯尼亚和维多利亚湖汇水面积的水文气象数据，以便研究上尼罗河流域的水差。乌干达政府认为，这一项目的成果将在贮存、调节和使用尼罗河水方面为政府间合作提供基础。

123. 政府还提到其他有可能进行政府间合作，或已有合作措施，尚可加强和扩充的事项：

(a) 跨越边境的各种问题，例如传播人类和兽类疾病。毗邻的两国政府都派了专家就其中一些问题进行讨论；

(b) 政府希望在能源问题上扩大现有的合作。举例来说，该政府已向肯尼亚供应电力。邻国之间共享动力资源可能是一个有成效的合作项目；

Digitized by UNOG Library

(c) 共同的运输问题也大可由专家一级的联合委员会加以审查。各种不同的双边讨论和审查已经举行；

(d) 改善电信设施可能作出有利的审查，特别是以全非洲为基础以来，这是国际电信联盟多年来的工作项目。

124. 政府指出，一些政府间的经营项目已进行多时，例如沙漠蝗虫控制行动、东非开发银行和索罗蒂飞行学校。东非和南部非洲１８个国家之间改善贸易安排的谈判已在进行中。

125. 上述活动中有些活动超出旱灾问题之外，但是特派团认为提一提有益处，因为它们在不同程度上都同旱灾问题有关。

126. 这一节载列政府对区域合作的看法，报告的其他部分是特派团对于可能有用地成为共同行动项目的一些问题的意见。

Digitized by UNOG Library

附　录

调查乌干达旱灾情况
多机构特派团成员

（1981年9月25-30）

约翰·桑德斯先生	助理秘书长／特派团团长
穆·冯·马林克罗特先生	联合国开发计划署兼报告员
塞缪尔·穆贝利—穆邦先生	世界气象组织
克劳德·乔弗罗伊先生	联合国技术合作促进发展部
阿布达拉·艾沙格先生	联合国教育科学及文化组织
伦纳德·梅纳德先生	联合国苏丹—萨赫勒办事处和联合国环境规划署
马克·戴布鲁克先生	世界卫生组织
哈里·昂德希尔先生	联合国粮食及农业组织
罗伯特·范方特先生	乌干达驻粮农组织代表
弗朗西斯科·斯特里波利先生	乌干达驻世界粮食计划署副代表
恩贾先生	非洲经济委员会
罗恩·雷卜先生	联合国儿童基金会

- - - - -

Digitized by UNOG Library