



安全理事会

Distr.: General
20 December 2002
Chinese
Original: English

安全理事会主席的说明

在 2002 年 12 月 3 日安全理事会第 4652 次会议讨论了题为“非洲粮食危机威胁和平与安全”的议程项目之后，兹分发所附文件，其中载有对会上向世界粮食计划署执行主任詹姆斯·莫里斯先生提出问题的答复，供安理会成员参考。

附件

对联合国安全理事会成员在 2002 年 12 月 3 日安理会讨论题为“非洲粮食安全威胁和平与安全”的项目的第 4652 次会议上向粮食计划署执行主任詹姆斯·莫里斯先生提出问题的答复

联合王国提出的问题

1. 我们要询问，粮食计划署是否确信非洲需要粮食援助的民众正在获得这种援助，粮食计划署是否满意地认为已有监测这种情况的充分机制。

答：在确保将粮食援助运送给目前危机中需要这种援助的民众方面，存在两种潜在的障碍：(1) 对粮食援助的政治操纵；(2) 缺乏资源。

粮食计划署在许多政治气氛紧张的艰难环境中开展工作，在这些地方，必须对粮食进行严密监测，以避免粮食被滥用。粮食计划署绝不容许对其分配粮食的工作进行政治干预，粮食计划署毫不犹豫地同受援国政府公开讨论这一问题。必须允许粮食计划署采用既定的弱势标准来确定受援的对象，而不受政治考虑的影响，在不可能做到这一点的地方，粮食计划署将停止执行业务。最近，粮食计划署暂时中断向津巴布韦两个地点分发粮食，直到向其保证不进行政治干预为止。但是，在大多数情况下，粮食计划署的粮食援助仅占所分发粮食的一部分。在这种情况下，粮食计划署无法保证这些粮食援助资源不发生因政治因素而遭滥用的现象。

与非洲其他地区一样，粮食计划署在南部非洲依靠强有力的实地存在监测粮食分发情况，以便确保不受政治影响，并确保我们的粮食送到最需要的民众手中。定期核查每月综合产出报告中的受援者数字，并将其与目标数字——地图和图表——作核查对比。譬如，在津巴布韦社区一级，40 多个地区的 42 名实地监测员协助在当地分发粮食的非政府组织伙伴及其实地工作人员开展工作，以便监测需求最迫切的民众确实获得粮食计划署的粮食援助。

这种同样的监测系统协助粮食计划署在因资源短缺而削减方案时，努力确保向最弱势民众提供粮食援助。粮食计划署花费大量时间和精力来加强弱势分析和方法，界定确定优先次序的战略和受援者选择标准，以便向面临最大风险的民众提供援助。譬如，在南部非洲，采用了排定地域优先的做法来查明“热点地区”（同时存在粮食安全、营养和艾滋病毒流行等若干弱势指标），以便着重向某一国家内最弱势的地区提供援助。在社区一级，由当地利益有关者参与，采用商定的标准，开展了登记工作。确定受援者的依据是其人口特征和社会经济特征。根据弱势标准确定为具有最迫切需要的民众在登记工作中具有优先地位。

2. 粮食计划署如何与其他机构协调，以确保粮食计划署开展工作的地区减少发生冲突的可能性？请说明粮食计划署和维和部如何协调处理冲突情势中的粮食不安全问题以及如何处理这些地区的粮食援助工作。

答：粮食计划署作为联合国的成员机构，其任务是确保与姊妹机构开展协调，避免发生冲突或重叠现象。譬如，在南部非洲，在粮食计划署区域局办公室内设立了区域机构间协调和支助办公室(协调支助办公室)，由联合国秘书长特使区域协调员领导，他也担任粮食计划署区域主任，负责确保向派有区域一级代表的各联合国机构以及国家小组提供协调一致的支助。在这一级别为战略和应急规划、评估、监测以及情势分析工作提供支助。

预期协调支助办公室将在目前组成(人道协调厅、开发计划署、粮农组织、红十字与红新月联合会、儿童基金会、艾滋病规划署、卫生组织和粮食计划署)的基础上进一步扩大，由农发基金的和劳工组织等其他机构和组织参加，并且加强已经在当地开展活动的机构的存在。目前协调支助办公室正在建立联合国各机构与重要的非政府组织伙伴和捐款者之间的区域一级联络网，以避免重叠现象并加强影响力。

在非洲各地，人道协调厅为联合国和非联合国新闻来源设立了各种机制，也便利了机构间和区域信息分享。通过审查与合并联合国各项联合呼吁框架内的方案和项目，也查明了可能存在重叠和空白的领域。

近几年内，粮食计划署和维和部不断加强合作与协调。粮食计划署和维和部特别就下列后勤事项开展协调与合作：为提高效率和加强安全而开展的空中业务，维和部派有人员的国家内的海上和陆上运输等。维和部也可以积极参加联合国联合后勤中心，粮食计划署是该中心的联合国系统管理机构。粮食计划署和维和部日益分享有关准备应付潜在危机情势等情况的信息。粮食计划署和维和部在布林迪西都设有办事处，并就从该地发起的回应活动开展协调。

在实地一级，粮食计划署常常与联合国各特派团和维和部协同工作。执行其人道主义任务，援助陷于冲突情势的数百万受战争影响的平民。粮食计划署在必要时及条件允许时，还支持从战争过渡到和平的进程，例如在联合国支助的复员和重返社会工作范围内，确保向复原的士兵及其受扶养人以及弱势群体和儿童兵提供粮食援助。在设营驻扎过程的开办阶段，军事人员尚未解除武装(因此粮食计划署无法考虑向军事武装人员提供粮食援助)，粮食计划署通常与维和部协调拟定计划，通过其他手段和资源提供所需粮食。然而，一旦在严密设计的解除武装计划框架内开展解除武装行动，而且维和部在当地驻有特派团，粮食计划署就可以成为向解除武装、复员和重返社会行动提供粮食援助的积极伙伴。在这种情况下，维和部和粮食计划署还将就安全和后勤事项开展合作与协调，其中包括组织人道主义车队和护送行动。

粮食计划署在冲突地区的存在由安协办管理。在特殊情况下，如果安全理事会在特定情况下所规定的任务允许，而且特派团有能力这样做，维和部可以向安协办决定禁止粮食计划署人员前往的极度不安全地区运输和送交粮食计划署的粮食援助商品。粮食计划署和维和部的其他合作领域是训练和排雷行动。

3. 南部非洲的局势显然十分严重。我们希望了解，粮食计划署认为这一危机在多大程度上是旱灾所造成，在多大程度上是政府政策所加剧的。莫里斯先生曾经提到经济政策在这方面可以发挥的作用以及政府决定。在这方面，我特别考虑到的是津巴布韦。

答：虽然南部非洲区域作物减产的部分原因是降雨变化无常和发生旱情，但是，导致这场危机的主要因素是一系列变化无常的因素，例如粮食安全和政府政策的效率低下，战略谷物储备耗竭，营利性耕作遭到扰乱，经济业绩糟糕，外汇短缺以及玉米及时进口遭到拖延。

在津巴布韦，土地改革政策扰乱了农业活动，导致商业粮食部门崩溃。与 2001 年已经糟糕的收成相比，商业谷物减产 61%。与 1992 年旱灾不同的是，2001/02 农业年度的地下水位没有下降，规模庞大的商业部门本来可以进行灌溉并且减少谷物减产的幅度。政府政策限制私营部门的商业进口（仅占商业进口量的 2%），并且管制谷物价格，这也促成了津巴布韦粮食不足的状况。

若要在短期、中期和长期改善整个粮食供应状况，就必须让私营部门更多地参与市场（特别是参与粮食进口部门）。同时，还必须促进在非洲建立更加有效的粮食安全政策框架，以期减少灾害的影响，促进长期发展目标。

毛里求斯提出的问题

1. 毛里求斯作为南共体的成员之一，对我们区域中令人严重不安的人道主义局势极感关切。根据最近的新闻稿，南部非洲人道主义救济行动所需要的粮食短缺 400 000 吨；由于厄尔尼诺现象加剧，即使下一个季节也无法使农民能够生产足够的粮食来满足人口的需要。作物产量有可能进一步降低，因此粮食救济工作需要持续到 2003 年之后。极其令人不安的是，现在估计南共同体国家中在明年之前将继续遭受粮食危机的人数接近 1 500 万人。我们想听听粮食计划署目前正在为其行动和资源需要采取何种战略，来应对这种严重的局势。

答：截至 2002 年 12 月 17 日，南部非洲紧急行动 2002 年 7 月至 2003 年 3 月期间经费已筹得 61.5%，尚缺约 1.95 亿美元。尽管经费短缺，但粮食计划署继续向尽可能多的人提供粮食。但是，不幸的是，由于捐助者对诸如保健、营养和农业等其他生命线部门提供的支助水平甚至更低，粮食援助促进该地区复兴的有效性受到了损害。迄今为止，这些非粮食部门方案的必要资源仅落实约 20%。

南共同体脆弱性评估委员会 2002 年 9 月结束的评估的确揭示，情况正在变得更糟。干早期和干旱、谷物歉收、战略粮食和家庭储备的减少、营利农业遭受的破坏以及整个区域的经济情况较差，加上爱滋病毒/艾滋病流行病在该区域的综合影响，所有这一切交织在一起，威胁着大约 1 440 万之多的人口。这意味着迄今需要援助的人口，比 5 月份粮农组织/粮食计划署农作物和粮食供应评估团估计的需要援助的 1 280 万人口增加了 160 万。

由于资金短缺，粮食计划署和其他机构正在行动，拟根据已确定脆弱性‘热点’（包括艾滋病毒/艾滋病的流行）的评估调查结果来确定优先事项。粮食计划署及其伙伴将把粮食和其他资源用于那些最脆弱的地区和受益者。同时，粮食计划署将根据刚刚完成的新评估的结果（1月上旬可得到有关结果），作出认真的预测，以确保粮食资源筹措具有连续性，避免粮食管道断裂。

从最新评估所获得非常初步的信息继续表明，预计4/5月的收成较差，情况严峻。而且，即使天气状况改进，政治局势平稳，艾滋病毒/艾滋病已使贫困人口处于生存的边缘。今后这种情况很可能依然是一种紧急威胁，这样未来几年将需要实质性援助。

3月以后，粮食计划署在南部非洲的干预将解决这些现实问题，并使自己适应当地不断变化的情况。将小心谨慎，不在收获期分发过量的粮食，以免破坏当地市场机制和农业及劳动动力，同时也确保最脆弱的群体继续得到所需要的粮食援助。学校补充营养餐、营养康复、艾滋病毒护理和支助、孤儿支助、母婴保健等安全网方案，在向那些不能从新的可利用的粮食来源中受益的个人提供援助方面将变得极为重要。同时，可能会继续分发一些普通食品，以便向诸如老人、长期有病和儿童为户主的家庭等等最脆弱的群体提供援助。

2. 我们对该区域的第二个担心就是目前正在送往一些南共体国家的转基因粮食的现状。我们都知道，为粮食计划署捐助的粮食包括包含转基因产品的粮食，一些国家完全有理由对可能对它们的玉米品种的生物多样性构成的危险感到关切。大家都知道，它们对接受这种粮食产品表达了保留意见。部分南共体国家，正在开展转基因产品、特别是整粒玉米的磨粉工作，但不是所有这些国家都有能力这样做。我们理解，参与人道主义行动的联合国各机构正在计划为使用转基因产品或生物技术食品的粮食援助制订一项政策。我们希望进一步了解这类产品的安全性，已经进行了多少研究，以确保这些产品不仅对人类健康无长期影响，而且对可能使用这些产品的地区的环境无影响。

答：粮食计划署在有关所有粮食捐赠方面实行的政策概括如下：

- 粮食计划署只分发完全符合捐助国和受援国粮食安全标准，且两者均认为人类消费安全的粮食。这适用于实物捐助和采购的粮食援助。
- 粮食计划署的粮食援助运输遵守粮农组织和卫生组织联合签署的食品标准法典委员会的粮食安全准则和建议。
- 在粮食援助运输中，计划署基本上是充当中间人，有关政府的政策占主导地位。为了方便发挥职能，粮食计划署运营的基础是，推断各国政府会积极制订粮食进出口国家条例。

至于转基因食品的安全问题，粮食计划署从未收到任何由于它所提供的转基因食品引起身体不适或过敏反应的报告。粮食计划署未得知，世界上任何地方有关于基因食品引起不良影响、包括过敏反应的记载。

已经制定了特别针对南部非洲的联合国转基因食品援助政策。粮食计划署和粮农组织以及卫生组织发表了一个共同声明，明确指出，根据迄今已有的所有科学证据和国家资料，目前销售的转基因/生物技术食品对人类健康没有任何已知的风险。这一声明还赞同粮食计划署现有政策中的基本原则，即接受或拒绝任何此类粮食捐助是受援国政府独有的权利。

关于环境问题，声明指出，受援国政府可选择处理转基因商品，以便满意地解决意外引进这些作物的问题。在得到请求时，粮食计划署会帮助接受转基因玉米的南部非洲国家碾碎这些产品。

有关对转基因食品产品的研究问题，请安全理事会成员参考秘书长系列讲座中最近关于转基因食品的两个讲座。粮食计划署纽约联络处正在向所有安全理事会成员国办公室转送这两个讲座的讲稿，供其参考。

新加坡和爱尔兰提出的问题

1. 很显然，粮食不安全有许多原因，有些因素不是我们能控制的。莫里斯先生已经解释，不利的气候条件是我们无法控制的。确实，国家政府有时不能控制他们的经济、农业和公共政策。就此，我要提一个问题，在粮食计划署的双重任务，即发展和应对紧急状况的范围内，粮食计划署能否在非洲拟定出既能自我维持，又能减少或消除长期紧急状况数量的方案？（新加坡）

2. 就非洲政府和私营部门面临的挑战而言，非洲发展新伙伴关系的文件明确指出，经济政策中的土地所有制度的偏差以及旱灾和国际商品价格不稳定是导致粮食不安全的因素。如能就各国政府和私营部门能够做些什么，例如，提供灌溉设备，发展可耕地来解决粮食不安全局势问题，进行一个评估，无论多么简要，我们将非常感谢。这也与早先提及的政府政策问题有关，非洲发展新伙伴关系中给人以深刻印象的主题，就是发展社区领导权及其政府政策对这种领导权的支持具有重要意义。这也是国际粮食政策研究方案中最近提及的主题，即强调小农的作用或许是解决非洲粮食不安全问题的一个最重要的方面。（爱尔兰）

3. 联合国自然资源研究所最近的报告特别强调指出，土壤肥力较低和土地退化(撒哈拉以南非洲的耕地退化的数字为 72%，牧场为 31%)依然是一个严重问题。这些数字表明，确实需要世界粮食计划署、粮农组织以及整个国际社会提供非常长期的支持，以期解决土壤退化和增加土壤肥力。你们将如何应对这一需求？（爱尔兰）

答：农业和农村发展必须在减少饥饿和贫穷的战略中发挥中心作用，并使得农村家庭在面对自然灾害方面具有更强的复原力。农业是食物来源，但是农业和农场以外的活动也为农村的穷人提供了就业和收入。农业增长产生的收入带来了货物和服务的需求，产生了农业和农村的农场外收入增加并且相互维持对方增长的周期。小农状况的改善特别重要，因为令人难以置信的是，他们生产了许多粮食，而同时也占穷人和饥饿者很大的一部分。

农业和农村的农场外活动的增长为穷人提高收入创造了机遇。然而，他们能够利用这些机遇的程度取决于他们是否营养不良、身体健康和识字。改善营养是穷人充分利用发展带来的机遇的先决条件。

粮食计划署和粮农组织一致认为，解决长期粮食不安全问题的最佳途径是一种双轨办法。一个办法是通过促进发展，特别是农业和农村发展，通过政策改革和对农业的投资，为饥民创造改善生活的机遇。另一个办法是采取直接措施，通过改善饥饿人口获得粮食的状况的方案来战胜饥饿，从而增加其生产潜力，使他们能够利用发展带来的机遇。

位于罗马的各机构认为，执行这样一个双轨战略为减少粮食不安全方面的长期脆弱性带来了最佳希望，如果这些脆弱性问题得不到解决，会加剧粮食紧急状况的严重程度。但是，必须指出，仅仅依靠发展活动并不能预防造成大多数粮食紧急状况的直接原因——冲突、干旱和突发性自然现象。所以，即使双轨战略得到充分和有效的执行，贫穷国家有时仍然会面临需要粮食援助的人道主义紧急状况。

双轨办法需要在五个领域进行投资，其中四个领域与农业和农村发展有关。这五个领域如下：

1. **提高农业生产力和改善贫穷农村社区的生活和粮食安全。**这一进程需要通过贷款或对等赠款首次注入资金，让农民启动可持续的农场革新进程。
2. **开发和养护自然资源。**投资的重点应是管理资源基础、提高技术生产效率(产量)和发展促进可持续和精耕细作的粮食生产做法。
3. **扩大农村基础设施。**这包括将农村道路和基本的基础设施列为优先事项，以刺激粮食销售、储存、加工以及市场准入增加方面的私营部门投资。
4. **加强产生和传播知识的能力。**这要求提供有效的产生和传播知识的系统，以加强农民、农业教育工作者、研究人员和推广工作人员之间的联系。国家农业研究系统，也需要增加它们满足小农技术需求的能力。
5. **确保最需要的人通过安全网络和其他直接援助获得粮食。**有目标的供餐方案包括学校供餐、通过初级保健中心向孕妇和哺乳母亲以及5岁以下儿童供餐、供食处和针对最贫穷人口的供餐方案。粮食计划署粮食援助方案主要支助双轨战略中的这一要素。这种干预措施的另一个基本方面，特别在发生重大紧急状况后，是确保小农可获得种子、工具和其他投入。这些方案主要由粮农组织或其他机构和非政府组织提供支助。

如果建立适当政策，确保公共资源产生最大的影响力，上述投资才会取得预定效果。特别是，有利的政策环境将会有助于吸引所需要的私人投资，以补充公共投资流量。

新加坡提出的问题

关于第二个基本问题，莫里斯先生谈到，自从他担任执行主任以来八个月，对粮食计划署的需求增加了。但我们的研究表明，似乎有一个矛盾现象，一方面当今粮食大量剩余，另一方面今天挨饿的人数比以往更多。我先问莫里斯先生，他是否同意有这种矛盾现象，如果有，他能否谈谈这种矛盾现象存在的可能的原因，最后，莫里斯先生对如何扭转这种状况是否有何建议？

答：自 1960 年代以来，全球粮食生产足以满足世界上每个人的需要。粮食生产人均增长速度最快的是世界上人口密度较大的地区，尤其是中国、印度和亚洲其他地区。我们仍然面对的饥饿问题并非粮食生产问题。粮食无保障的主要原因在于贫穷，因为穷人往往买不起所需的所有粮食或得不到种粮食所需的土地。在今后 15 至 25 年内，粮食需求将增加 30% 至 50%。由于人口增长和全面的经济发展，将有多人愿意或有能力购买更多、更好的粮食。

粮食供应将应因市场需求、也即购买力的增长而增加，但仍将有千百万人没有能力将他们的营养需要转化为对粮食的商业需求。他们被排除在全球供需全局之外。从长远讲，投资于教育、营养、农业和农村发展，帮助穷人摆脱贫穷，这是穷人能得到足够粮食的唯一途径。粮食援助可发挥重要作用，满足挨饿穷人的即时粮食消费需求，以便他们利用此类发展活动所提供的长期机遇。

美利坚合众国提出的问题

1. 就饥饿威胁而言，粮食进口政策的作用是什么？

答：大多数发展中国家利用结构调整方案和加入世贸组织，采取了便于通过市场机制进口粮食的粮食进口政策。粮农组织和其他方面所作的调查表明，许多贫穷的发展中国家，尤其是在非洲的这些国家，已大幅放开了粮食市场。尤其是许多非洲国家，农业市场的自由化可能增加农业生产和粮食供应。但如果农民从生产粮食作物转向生产出口作物，或者进口粮食比国内生产的粮食便宜，农业市场自由化也可能增加对进口粮食的依赖。这可能使一国在国内粮食生产减少及收入剧减的情况下处于脆弱境地，因为这两种情况削弱了粮食进口能力。对最贫穷国家而言，重要的是既要有捐赠资金（粮食援助），也要有金融资金（软贷款），以此确保足够的粮食供应。

2. 就饥饿威胁而言，政府粮食分配机制的作用是什么？

答：粮食计划署认识到，国家政府负有主要责任，为受影响人口提供救济和援助，必要时提出国际援助要求，并加以协调和作出安排。政府应根据需要调集和动用国家现有的粮食储备，开始粮食救济活动。应酌情利用国家安全储备或储备粮。必要时应作出安排，从其他项目和组织借调粮食，以确保在新粮源运抵前及时分配，或者是在不同机构间调剂粮食，如果这样做可减少需运输的粮食总量，以此节约运费。没有政府的充分合作，粮食计划署的效力有限。

3. 就饥饿威胁而言，偷窃和腐败将产生什么样的影响？

答：粮食计划署难以评估偷窃和腐败在多大程度上干扰了农业经济，使非洲现有的粮食危机可能成为一场饥荒。非常明确且可以量化的是不良经济政策的影响，这些政策往往与腐败相联。马拉维在国家谷类储备方面显然有腐败问题，但迄今所有迹象都表明马拉维政府正认真处理这一问题。

至于粮食援助本身，偷窃和腐败对粮食计划署活动的总影响以吨位计是非常小的。举例而言，粮食计划署南部非洲紧急活动迄今在 6 个国家分配的粮食总量（超过 270 000 公吨）中只有不到 0.25% 的粮食被窃（按最后分配前的损失数据计算）。国家办事处小组、尤其是它们的监测股，以及非政府组织和其他对口机构为此作了巨大努力。

在津巴布韦发生了非法截取粮食计划署粮食的少数几次事件，都立即作了处理。例如，在执政党活动分子从粮食计划署某一合作伙伴设在因西扎地区的仓库抢走 3 公吨粮食计划署的粮食后，该署停止了在该地区的粮食分配工作，直至津巴布韦政府坚决保证此类事件不会再生。

随着这些国家的粮食无保障状况不断恶化，偷窃和腐败可能也会有所加剧。在此种情况下，粮食计划署将继续执行严格的零容忍政策，并与政府密切协作，后者负有主要责任，确保提供充分的法律框架和适宜的安全环境，以便处理此类事件，限制其发生的次数。

爱尔兰提出的问题

1. 关于国际社会对长期发展筹资提供支持的程度，非洲发展新伙伴关系的文件强有力地指出，过去十年以来，发达国家包括多边机构对于农业的支持大幅度减少。如果这种趋势继续下去，对粮食无保障问题的解决将是一个极其严重的因素。因此，是否有可能说明粮食计划署可以采取哪些行动，以便鼓励捐助者恢复提供长期农业发展支助，特别是通过你们自己的各项方案来做到这一点？

答：粮食计划署与联合国粮食及农业组织（粮农组织）和国际农业发展基金（农发基金）合作，大力呼吁为农业和农村发展提供更多资金。这三个总部设在罗马的机构向 2002 年 3 月在蒙特雷召开的发展筹资会议联合提出一份文件，题为“减少贫穷和饥饿：为粮食、农业和农村发展筹资的重大作用”（粮农组织和粮食计划署驻纽约代表团备有该文件副本）。这三个机构在蒙特雷会议全体会议发言中及在它们联合组织、参与者踊跃的一次主场外活动中均宣传该文件所载的主张。我们希望捐助者能认识到，他们在采取蒙特雷会议后续行动时必须更多支持农业和农村发展。粮食计划署自己的发展方案首先、而且主要取决于我们的判断，即我们认为粮食援助在哪些方面具有相对优势，有利于满足挨饿穷人的需求。我们已确定，粮食促进教育方案（主要是通过学校供餐）、为处于生命关键时期的妇女和儿童供餐方案、粮食促进有助于建设人类资产的培训方案、粮食促进可为

穷人创造具有持久价值的有形资产的工作方案，粮食援助在上述这些领域最能够帮助挨饿穷人长期改善境遇，这些穷人大多生活在农业地区。

2. 关于全球化和保护主义问题，一些非洲国家提出了批评，它们经济的自由化并没有促使发达国家在减少农业关税和解除保护主义方面作出相应的反应。这也意味着在一些国家，诸如在塞内加尔或坦桑尼亚，由于粮食出口具有更大的价值，当地出现了生产粮食以供出口的转向，这也对当地经济产生影响，促进出口可能削弱当地的基础。这也可导致商品价格疲软，这是另一个问题，但两者有关联。

答：执行主任在安全理事会发言时已明确表示，他也认为旨在增加发展中国家在发达国家的市场准入幅度的贸易改革对减少饥饿和实现长期农业发展及农村减贫至关重要。此前在回答美国的提问时已陈述了计划署对爱尔兰发言中所提其他问题的答复。

3. 最后，关于粮食计划署最近几周一直在强调的当前这场危机，明年的播种将因此而受严重影响。在这方面，国际社会、尤其是粮食计划署是否可能在未来几周提供支助，鉴于预测的明年气候条件，种子、化肥和工具等短缺是否合理规划明年作物收成造成了实际困难？

答：粮农组织呼吁为南部非洲提供 3 000 万美元紧急农业支助，但目前仅有 28% 的资金到位。这无疑将影响今年的收成，因为农民没有生产作物所需的投入(某些国家的情况比另一些国家更糟)。具有讽刺意味的是，该区域总体而言并不太缺种子，但必须指出的是贫穷家庭就是负担不起。

应鼓励国际社会继续支助提供种子和投入方案，支助南部非洲区域的普遍农业发展。贫穷农民得不到足够的种子，该区域国家便不能从近期的歉收冲击中缓过劲来，有些国家便不能恢复过去所拥有的谷物净出口国地位。

即便明年干旱持续下去，农季仍可指望有一些收成，而尽力增加收成要比购买和进口粮食的成本效益高。同时，这些工作也是对农民生计的支助。从长远讲，还应进一步发展和支持作物多样化(包括种植耐旱作物)，以期最大限度地减少作物歉收风险。

该区域目前的种子情况可概述如下：

莱索托——有一些短缺。请注意，高原地区现已进入农季，目前，播种将集中于短期生长作物，如蔬菜和豆类植物。霜冻造成一些损失，但主要限于高原地区。

马拉维——联合王国和挪威支助了 200 万袋种子。

莫桑比克——该国国内有足够的种子，但大约 60 000 名农民无法得到种子，需要紧急援助。

斯威士兰——当地有足够的种子。

赞比亚——该国的主要作物种子充足，但存在着如何提供和分发给地方上的问题。化肥也是同样情况。

津巴布韦——该国有足够的种子，但通货膨胀抬高了价格，因而存在着负担不起的问题。粮农组织和非政府组织正在帮助约 500 000 户家庭，政府也提供了贷款计划，一些私营企业也在尽力。运输和外汇问题导致化肥短缺。播种和产量有可能减少。

资料来源：南共体区域预警股（2002 年 12 月 10 日）

几内亚提出的问题

1. 就非洲饥荒警示运动而言，粮食援助的提供和管理工作是在国家一级还是在区域一级展开？对非洲而言，最有效的办法是什么？

答：针对影响具体区域的危机，世界粮食计划署越来越多地采用区域手段。比如，粮食计划署分别于 1998 年和 2002 年就影响非洲之角和南部非洲的问题向国际社会发出警示，因为这些问题具有区域特性，影响到区域内的千百万人民。在危机发展过程中，粮食计划署推动将资源向需要最为迫切的人口划拨、交付和分配，并确保每一个国家内的灾民不因程序上的暂时脱节而受到不利影响；这种脱节可能导致动荡，并威胁到和平与安全。粮食计划署已在西非部署了区域紧急行动计划，负责满足马诺河联盟的需要。

在非洲饥荒警示运动范围内，粮食计划署与有关国家政府和粮农组织进行密切协商，确定了国家一级的需要，然后酌情在区域一级统筹综合这些需要。粮食计划署并与受援国和捐助国政府协商，试图对资源调集最佳战略作出评估，以满足最弱势群体的需要。受援国政府积极参与和介入资源调集，是确保需要得到满足的关键。

2. 在这一运动（非洲饥荒警示运动）范围内，民间社会、特别是妇女可在粮食援助政策执行中发挥何种作用？

答：粮食计划署发动非洲饥荒警示运动是对北美洲、欧洲和亚洲自发援助倡议作出的全球反应。在这一运动范围内，在国家或次区域一级采取的政策对处理该区域的饥荒问题极为重要。

民间社会、特别是妇女可以作出宝贵贡献，对政府在这一运动范围内开展的减少饥荒工作进行补充。在许多国家，民间社会的工作重点是通过良政、两性平等和平等享受国家资源运动，弥合社会内部在经济和社会方面的差距。民间社会不仅是国家和(或)区域粮食援助政策的执行、监督和评估阶段关键的利益有关者，也可以成为制订这种政策的参与者。

粮食计划署认为粮食援助方案的各个方面都应以妇女为中心，并已把这一承诺纳入了政策之中。我们鼓励民间社会组织发挥重要作用，调动地方的男子和妇女参加国家和地方一级的政策制订工作。民间社会还可在需要评估阶段提供信息，以对性别观点敏感的方法确定适当的粮食援助方案（一般的粮食分配、补充供餐方案、粮食换取工作和粮食换取培训），对精心研究的政策作出宝贵投入。

在执行一级，要求有能力的伙伴对受益人进行登记，开展粮食分配、监督和评估，并报告执行进展。妇女在这一阶段发挥着关键作用，她们作为小组成员负责需要粮食援助者（受益人）的确认和登记，向需要粮食援助者分配粮食，并在家庭中控制粮食的使用。

妇女作为社区组织成员的意义更为重大，尤其是因为她们通过参与与粮食有关的决策，能够确保地方政府的控制和影响力。

后勤是妇女可以发挥重要作用的另一领域，在确保向受益人交付粮食，在港口、其他延伸的交付点和最后分配点进行粮食管理工作，以改善粮食储存办法和减少损失方面，她们参加工作的机会甚少。

最后，民间社会和妇女还可能对为解决非洲饥荒问题而制订的粮食援助政策作出重大贡献。为确保政策得到顺利执行、目标得到实现，应该鼓励民间社会和妇女参加这些工作。

2. 粮食计划署将采取何种行动，从粮食紧急援助过渡到协助灾民实现真正发展？

答：实现可持续的长期发展、减少对粮食紧急援助的需要是一项复杂的工作，需要各国政府、联合国许多机构、捐助者和国家民间社会的协调努力。粮食计划署认识到，计划署的粮食援助方案只是这项工作的一部分。因此，粮食计划署积极参与联合国常设协调机构（特别是机构间常委会、发展集团和人道执委会）的工作，努力确保救济向发展的顺利过渡。从救济向可持续发展过渡，灾民需要获得两种条件之一：生产其所需粮食所需要的资本，或者使其能够购买足够粮食的创收机会。粮食计划署粮食换取培训、学校供餐和粮食换取工作的活动能够帮助灾民获得他们为满足自身粮食需求所需要的资本。但是，仅仅靠粮食计划署提供援助还远远不够。和平、良政和贫困人口享有保健、教育和创收机会是实现可持续发展的要素，人人皆知。余下的问题是，各国是否有必要的政治意愿，并愿意投入资源，将这些要素落实到位。

阿拉伯叙利亚共和国提出的问题

1. 在非洲学校供餐方面，粮食计划署采取何种政策，以避免学童为谋生而从事非法活动？除了向学童提供必要的粮食之外，是否还有其他针对儿童，特别是女童的提高认识活动？

答：毫无疑问，在儿童为谋生而从事非法活动方面，教育是一个关键的威慑因素。与未受教育者相比，受教育者在合法谋生方面有更多的选择。受教育者对非法活动的后果也有更多的认识。

世界粮食计划署学校供餐活动的主要目的是通过提供粮食使贫困儿童入学。这种粮食是以学校供餐或带回家的口粮的形式提供的。除鼓励儿童入学之外，学校的营养膳食或快餐（如高能饼干）还能减少儿童的饥饿，并提高他们集中注意力和学习的能力。带回家的口粮是对学生出勤的奖励，也是对学生家庭的经济刺激，以弥补儿童在家工作或在从事有酬工作方面的损失。带回家的口粮在增加女童入学和降低辍学率方面收到了特效。

对于涉及孤儿、儿童兵和童工的特别困难的情况，我们建议联合采取以下两种干预措施：由学校供餐，确保儿童每天至少有一顿营养膳食，并向家庭或收养家庭提供粮食，帮助他们弥补因儿童上学而无法在家或其他地方受到雇用而造成的损失。

粮食援助不是制止儿童参与非法活动（如童工、卖淫、偷窃和儿童兵）这一困扰贫困社区问题的万灵药，女童也具有遭受剥削的特别风险，因此粮食计划署已开始与伙伴确定并实施一些解决办法。比如，粮食计划署已经与儿童基金会和教科文组织一起，通过宣传适当的公共信息，并与国家和地方政府一起制订和执行相关的政策，鼓励儿童接受教育，不做童工。

入学女童在上学途中或在校内遭到性骚扰或其他形式的骚扰、剥削或歧视的风险可能增加。为解决这一问题，粮食计划署呼吁国家办事处、儿童基金会和非政府组织，明确已采取保护战略的领域，并从中吸取经验。在确定有效干预政策之后，粮食计划署将鼓励其他国家采取类似行动。

俄罗斯联邦提出的问题

粮食计划署除以粮食形式提供人道主义援助之外，如何帮助解决非洲面临的这些关键问题？我了解，单靠粮食计划署不能解决这些问题，而需要所有国际组织和捐助者作出努力。国际援助的协调极为重要，我认为，为提供这种协调而设立的经济及社会理事会可在这方面发挥作用。

答：粮食计划署的任务是提供粮食援助，所以必须通过粮食能发挥作用的方案对非洲发展作出贡献。但是，粮食计划署还是试图考虑以创新办法，如拟议扩大非洲发展新伙伴关系范围内的学校供餐方案，把粮食援助用于支持非洲的发展。粮食计划署强烈认为，联合国各机构和会员国之间的协调反应对解决非洲问题取得成果至关重要。我们也将支持俄罗斯联邦的看法，经社理事会可以发挥宝贵作用，推动各机构和各国政府采取更有效的行动，支持非洲自身的发展伙伴关系——非洲发展新伙伴关系。但是，必须认识到协调不是目标，而是实现目标的

手段。而目标则是向贫困和遭受饥荒的人民提供援助。因此，判断每一个国际协调工作是否有效的标准是看这项工作在多大程度上推动了向贫困人口所在地切实提供粮食和服务。

保加利亚提出的问题

粮食计划署和联合国艾滋病/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）有着何种合作？

答：在艾滋病病毒/艾滋病活动纳入粮食计划署工作的国家，粮食计划署与联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）的共同赞助者有着密切合作。南部非洲目前存在着粮食危机，而艾滋病病毒/艾滋病是这一危机的中心因素，因此粮食计划署与艾滋病规划署的合作尤为重要。在许多国家，粮食计划署积极参与了艾滋病规划署扩大的艾滋病病毒/艾滋病主题小组的工作。此外，艾滋病规划署国家工作队，特别是艾滋病规划署国家方案顾问对粮食计划署项目的制定和在国家一级建立伙伴关系提供了技术支助。国家工作队还协助粮食计划署开展将粮食安全作为国家艾滋病战略优先任务的宣传工作。最后，粮食计划署还与艾滋病规划署密切协商，编写粮食计划署艾滋病病毒/艾滋病问题政策文件，并提交 2003 年 2 月举行的粮食计划署执行局下一届会议审议。

喀麦隆提出的问题

粮食计划署的资源对少数会员国依赖严重，如何能依靠更多的会员国提供资源？

答：捐助者多样化是粮食计划署的一项优先战略。计划署通过改进交流和资源调集工作，希望保留并扩大现有捐助者的支助，与新的捐助者建立联系，并探讨私营部门提供捐助的可能性。