



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/39/594
23 October 1984
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十九届会议
议程项目 139

非洲经济危急情况

需要粮食援助和旱灾国家紧急复兴和
重建情况的审查

秘书长的报告

84-24043

目 录

	段 次	页 次
一、 导言	1 - 8	3
二、 紧急和重建问题及各项需要	9 - 136	5
A. 非洲次区域紧急情况总览	9 - 52	5
1. 北非	11 - 14	5
2. 西非	15 - 26	6
3. 中部非洲	27 - 32	9
4. 东部非洲	33 - 44	10
5. 南部非洲	45 - 52	13
B. 各危急领域的最新评价和短期展望	53 - 136	16
1. 粮食和农业	53 - 78	16
2. 供水	79 - 84	22
3. 运输、储存和分配	85 - 97	23
4. 难民和流离失所的人	98 - 105	26
5. 保健和营养方面的评价	106 - 115	28
6. 能源	116 - 122	30
7. 危机的社会方面	123 - 127	32
8. 自然资源和环境	128 - 130	34
9. 应付灾情能力，包括防灾能力	131 - 136	34
三、 受影响国家内部调整的长期特征	137 - 192	36
A. 非洲内部问题和政策	137 - 171	36
1. 全盘经济政策和管理	137 - 142	36
2. 主要部门政策问题	143 - 171	37
B. 外部支助	172 - 192	44
1. 对外贸易	172 - 179	44
2. 外债	180 - 187	46
3. 资金流动	188 - 192	49
四、 结论	193 - 207	50

一、 引言

1. 经济及社会理事会1984年第二届常会1984年7月27日第1984/188号决定作出下列决定：(a) 请大会在其第三十九届会议临时议程中列入题为“非洲的经济危急情况”的项目，以期理事会1984年第二届会议所采取的动议圆满告成；及(b) 把理事会1984年第二届常会上有关该问题的文件连同简要记录转递大会第三十九届会议。理事会提交大会的文件中有秘书长关于非洲社会和经济危急情况的报告(E/1984/68)。秘书长在该报告中从紧急和长程两方面讨论了非洲许多国家目前遭遇危机的性质和规模，具体提出了国际社会有效响应的组成部分，并呼吁采取协调一致行动。秘书长在报告增编(E/1984/68/Add.1)中，根据驻地协调员与各国政府和多边双边捐助者在若干国家所作评价详尽地审议了这些问题，上述评价均已向秘书长关于非洲危机的特别报告员报告。

2. 本报告补充经济及社会理事会1984年7月第二届常会收到的秘书长关于非洲经济和社会危机报告增编(E/1984/68/Add.1)中所载的资料。其主要目的是审查1984年8月31日36个国家的危急情况，其中27国¹被联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界粮食计划署(粮食计划署)联合特别工作队认定为面临了反常的缺粮现象，9国被1984年5月24—28日在亚的斯亚贝巴举行的非洲经济委员会第10次部长会议认定为旱灾国家。²预期随着更多国家进入1984/85销售年，这些国家的数目和名单上所列国家也可能进一步改变。

3. 这些紧急情况主要是许多国家的持续旱灾和东部次区域最近的发病率造成的。危急地区实际已经或即将发生缺粮和缺水现象；牲口受到重大损失；大量进口粮食使原本脆弱的运输、储存和分配系统受到更大压力；营养不良和保健危险情况更严重；受旱灾影响的居民进一步失所。

4. 报告对这些令人关心的情况分别单独或作为次区域总览中危机的构成因素加以审查。但是每个部门都在不断演变，所以这些资料都是暂时性的，特别是对

粮食收成和供应的预测。而且数据也不完整，只不过显示需要的规模和国际社会的反应程度。关于当前粮食供应情况和前景的资料是以粮农组织和粮食计划署联合特别工作队第6号报告为基础。这份报告也载有关于粮食援助运交、国际对紧急情况 and 复兴行动的支持、和农业及牲畜部门行动提案的资料。

5. 危机已经开始损害到整个非洲大陆的经济。发展中非洲的总产出1983年降低0.1%，预测1984年只有1.8%的小小增长。因此国民平均收入自1980年以来持续下降，平均每年下降4.1%。虽然许多非洲国家的经济结构上本来就有缺点，但它们目前这种危险情况主要还是国际经济不利环境所造成的。虽然1983年贸易条件已略有改善，但出口数量却呈现了自1974年以来一年中最大的一次下降。到1983年，外债总额高达\$1,500亿，其中已支付\$1,200亿，使偿债费用占出口总收入22.4%。其他因素包括贸易条件恶化、利率上升、减让性贷款实际减少。对撒哈拉以南非洲支付的官方发展援助净额从1981年的\$83亿降为1982年的\$80亿。

6. 整个非洲大陆的经济也因农业土壤退化和损失、植被破坏、牧场沙漠化和地下水竭尽而受到损害。非洲大陆所有生态区河流水位降低现象也空前猛烈，这对半干旱地区和半湿润地区特别重要。西非砍伐树林的情况特别严重。对于人民开发资源和环境间的相互关系确实需要给予更多注意。

7. 对非洲一般经济情况的简短描绘清楚地指出必需同时全面来处理这个危机。因此本报告首先专门讨论非洲各次区域目前因旱灾引起的各种紧急情况的问题，然后再讨论下列各主要危急领域：粮食或农业、水、运输、储存、分配、人口失所、保健和营养、能源、环境、其他社会方面和备灾。接着简短地讨论结构调整的长期方面，特别是非洲各国政府本身、双边捐助者、多边财政和技术援助机构和非政府组织需要采取的行动。在这方面，必须适当注意世界银行最近的一项报告“向撒哈拉以南非洲的持续发展迈进：一个联合行动纲领”，它于1984年9月23日获得世界银行/货币基金组织联合委员会的赞同。

8. 本报告由秘书长特别代表编写, 若干联合国组织和专门机构的工作人员提供了协助和大量投入。联合国驻地协调员和一些非政府组织也提供了大量关于各驻在国的资料。

二、紧急和重建问题及各项需要

A. 非洲次区域紧急情况总览

9. 总览的主要重点在五个分区域36个国家当前主要谷物的生产状况和粮食供应的立即展望。所选数据只不过显示了1984年9月中旬各国气候条件、实际或预测收成、分摊的粮食援助和商业进口需要等方面的情况, 以及捐助社会已表示的总反应。

10. 对紧急性粮食供应的运输、储存和分配危急问题也作了简短调查。其他令人关心的领域, 即水供应、人口失所、保健、营养、牲口、制造收入的解救和复兴计划及能源, 在秘书长报告(E/1984/68)前次增编所提供的资料方面还没有什么改变。因此只有发生这类变化时才审查这些部门。秘书处所编统计技术文件单独提供了更多数据, 将分发给有关代表团。

1. 北非

11. 摩洛哥的谷物收成因为旱灾而连续两年剧降。1984年谷物总产量估计为330万吨, 比1983年已经低于正常的产量360万吨还要低。在正常年度内, 谷物总产量为410万吨。该国有五个地区粮食供应严重短缺, 红十字会和红新月会呼吁的现金和实物捐助行动耗费\$230万。除了以谷物进口来应付正常的结构性亏空外, 粮农组织/粮食计划署估计到1985年中, 还需要120万吨粮食援助供作紧急救济。

12. 苏丹政府在北达尔福尔自1983年持续旱灾后已宣布该地为灾区。救

济行动在八月份开始加紧。由于自六月份以来降雨量较正常情况低，1984年玉蜀黍和小米收成前景暗淡。北部地区（吉达雷夫）主要生产区播种的玉蜀黍预期将降低25%至30%。达津地区的种植区虽然估计将增加20%，但是因为生长率低，产出预期比1983年低。所需进口量要看收成的最后结果而定。但即使在正常年度，苏丹也需进口50万吨谷物来应付结构性亏空和供应估计约为111,000名难民。全部进口中有70%到75%是粮食援助，主要由美国提供。

13. 突尼西亚1984年的谷物生产比去年因旱灾而减低的90万吨要多出20万吨。但还是比正常年度的产量130万吨低。据报并无缺粮现象，但预测1984/1985年需要进口小麦80万吨。

14. 虽然手头的数据很有限，但这两个国家在运输、储存和分配部门都有严重问题。摩洛哥由于粮食进口需要增加，将对港口卸货和包装设施以及公路运输方面造成很大的压力。苏丹港的排水渠排水量有限，公路和铁路运输不够，该国南部地区有一条很长而脆弱的供应线，从肯尼亚补给更方便。

2. 西非

15. 萨赫勒国家到九月中从人造卫星形象上证实了萨赫勒地区畜牧生长迟滞的实地报道。虽然有些地方牧草充足，但是由于雨水普遍稀少和不稳定，对布尔基纳法索、马里、毛里塔尼亚和尼日尔大部分地区的牲口造成严重威胁。这个地区和佛得角的收成也受到很坏的影响。苏丹区除了马里东南部、布尔基纳法索中部和中东部以及南尼日尔中部以外，其他地区的情况比较好。毛里塔尼亚、尼日尔和马里1984/1985年粮食供应问题特别严重。

16. 布尔基纳法索中部各省旱灾情况比去年严重，去年共有25万头牲口受旱灾影响。整个来说，主要的季节收成低于平均产量。西南部由于雨水充足，使畜牧情况获得改善，如果雨水到九月份都一直很充分，则区域收成可达到平均产量。马里西南部的情况也是如此，但尼日尔河和班内河的水位非常低。马里其他各地

雨水有时超过平均量但不稳定，因此对畜牧生长特别是北部萨赫勒地区来说雨量仍嫌不够。卡耶—塞古和东部地区雨水有时适度有时不足。加奥地区30万居民的粮食情况据报“极为悲惨”，在连续两年旱灾后，牲口牧草实际上已不存在。安松戈和门纳卡地区损失的牲口估计达50%。马里和布尔基纳法索都已请求多方援助调查团前来评价粮食情况。

17. 毛里塔尼亚在六月已降雨，早得反常，因此随即开始播种作物，但是因为平地长期干旱而受阻，据报该地牲口损失达40%至90%。尼日尔大多数地区本季累积降雨量远较平均量为低。只有尼亚美、津德尔、多索和塔瓦等地情况很好。畜牧情况极差，多数地区的牲口情况很危急。政府已请求多边援助调查团及早进行粮食情况评价。

18. 对粮食进口需要的评价要等到九月收成最后结果和降雨程度确定后再进行。但是就1983/1984年来说，上述四国所需谷物粮食援助和商业进口总数估计为878,000吨，其中多数可由认捐和安排好的采购提供。

19. 佛得角七月间雨水长期停降，阻碍了进一步播种和刚发芽的作物的生长。在正常播种的35,000公顷玉蜀黍和豆类中，到八月底只种了13,000公顷。索多文托岛上由于雨水稀少，许多正在发芽的玉蜀黍产品情况很危险。九月上半月的雨水使情况稍微好转，因此又进行了一些播种。1984年度认捐的62,000吨粮食援助和商业进口4,500吨足够应付到年底的需要。

20. 次区域的沿岸国家，九月中旬雨季降雨量很正常，主要收成展望一般良好。这包括象牙海岸，该国今年初因为长期干旱和无法控制的灌木林火灾，不得不增加粮食进口。除了尼日利亚以外，所有地区谷物和木薯收成目前的展望都良好，这些收成因为虫害和雨水不足，1983/1984年收割季受到很大损失。

21. 冈比亚和塞内加尔的收成展望比去年好，虽然北塞内加尔旱灾严重，影响到牧草和收成。但是南苏丹区包括冈比亚，条件很好，谷物种植面积较1983

年大。 塞内加尔已请求多边援助调查团早日评价北部地区的粮食情况。

22. 除了北部大多数地区偶然干旱外，其他五个沿岸国的降雨量都充分或良好：贝宁、加纳、几内亚、几内亚比绍和多哥。 整体来说，对收成潜力的评价是正常或优于平均产量。 这些国家1983/1984年已知的进口额为1,126,000吨，其中粮食援助需要超过70万吨。 已知的认捐额是533,000吨。

23. 运输、储存和分配部门各国情形不同；有的对粮食增加进口能应付裕如，有些则相当困难。 例如毛里塔尼亚已有良好基础的救济行动还可扩大，而几内亚则很难应付分配网方面任何增加的压力。

24. 沿岸国另外负有向内陆国提供服务的责任，而运输方面经常出现障碍或缺陷。 塞内加尔的补给管理已见改善，但国内和过境粮食作业则因达卡尔港铁路出口缓慢而问题重重。 因此已将运往马里的货物改道象牙海岸的阿比让，这条航道也向布尔基纳法索走廊服务，因此受到相当压力。 多哥的情况也相似，它不但要供应自己的粮食分配网，同时也要供应东马里、布尔基纳法索和尼日尔走廊。 由于洛美港能力有限，亟须仔细安排货物到达时间和补给规划。

25. 从贝宁到尼日尔和从尼日利亚通过尼日尔-乍得走廊的供应作业最近已有改善。 但是最重要的是尼日利亚与乍得间的边境必须保持开放，以免经过喀麦隆的另一条公路承受过大的压力。

26. 整个次区域部门的具体问题是内部分配基础结构网仍不健全、补给车队不够和由公路而非铁路向内陆国家提供补给费用高昂。 例如从马里或尼日尔的港口到目的地的运费有时比基本粮食商品本身的价值还要高一倍以上。

3. 中部非洲

27. 在这个分区域内，主要季节雨量的多寡分布没有定型，因此粮食供应的前景是从不确定到不好。就新近的谷类和豆类的收获来说，去年的产量布隆迪降低了百分之30，卢旺达降低了百分之50。初期估计指出，至1985年的中期为止，所需进口粮食总量是165,000吨，其中粮食援助部分将达132,000吨，而1983/1984年为17,000吨。两国政府最近都发出了呼吁，请捐赠国家和社团给予紧急援助。

28. 喀麦隆收成情况是合理的，没有打算吁请外援。中非共和国在八月里的收成前景是同样的好，不过已知的粮食援助认捐数量和商品进口数量还没有完全达到1984年所需谷类进口数量65,000吨。

29. 乍得六月有雨，但是后来一段时间干旱，这是说七月下旬再次播种到十一月里的收获如何就没有把握。在这个国家的萨赫勒地区内，农作务和牧草的情况极不好，使人民向着已经因去年旱灾而缺乏粮食的南部迁移。据报，在库姆拉（中沙里）已有饥荒情况。已经指出，在塔纳吉勒和东部戈隆内等地区内，饥荒和营养不良现象的发生迫在眉睫。目前估计1983—1984所需进口粮食共计125,000吨，其中有援助部分约88,000吨是已认捐的数额。政府已请一个多边捐赠团对1984年收入作初期估计。圣多美和普林西比1983—1984年所需粮食援助估计约为12,000吨，同样地也是已认捐的数额。但是令人啼笑皆非的是八月里不合季节需要的大雨为患，致使豆类农作物害虫为患，并使玉蜀黍迟迟不干。

30. 扎伊尔，除主要在沙巴省内有若干块受旱灾的土地外，1983年收成季节天气正常。但是今年情况变坏了，因此政府在八月底呼吁各方为上扎伊尔，伊图里分区域内受旱灾影响的人民185,000人提供紧急援助。这个地区也迫切需

要种子，在九月中旬的种植季节估计需要 8 7 7 吨。一个政府调查团也估计了基伍、开赛、班顿杜三省的部分地区的旱灾影响。总共 1 9 8 4 年必需进口谷类 231, 000 吨，至六月为止其中有 132, 200 吨已由各方认捐的粮食援助数额 76, 000 吨和购买的商品 56, 200 吨凑足了。

31. 关于这个分区域内各国的卫生和营养情况，没有最近的估计报告提出。但是中非共和国政府已为改进公共卫生服务的各种项目要求共达 1, 400 万美元的国际捐赠援助。关于乍得，卫生组织视察团报告说，一项战后卫生重建方案共需 3 亿美元以充重要建筑工程、设备和药品费用。在圣多美和普林西比，政府要求给予捐赠援助，提供价值 600, 000 美元的药物。

32. 这个分区域内的粮食运输、贮藏和发送部门的情况已经在关于西部非洲的前一节内局部地讲过了。布隆迪和卢旺达主要依赖通过乌干达从肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国运来粮食的供应效率。乍得和中非共和国——其他两个内陆国家——有从西非各港口起的很长的供应路线而必须负担特别重的运输费用，因此需要大量捐赠补助。喀麦隆—乍得走廊所受的压力最近已因沙里渡过运服务和国内贮藏设备改进而减轻了。喀麦隆和乍得两国政府在八月里也同意开始进行在罗戈内河上建造一个活动便桥以加快救济粮食和其他援助物品的运送。包括开发计划署在内的各捐赠者现正考虑对这个桥的建筑工程给予财务援助。但是供应物品运交贫瘠农村社区仍受很大限制，由于严重缺乏运输能力、燃料和维修资源等等，而且变化无常的安全情况使问题更加严重。关于中非共和国，一个大问题是河道港口的季节性关闭和沿刚果—中非共和国走廊有许多处须要转换公路和铁道运输工具。另一可用的供应路线是从杜阿拉和黑角两港口起取道公路或铁道，但是费用昂贵。

4. 东部非洲

33. 四月至六月的“久雨”，在这个分区域的南半部，但维多利亚湖以东和沿

海岸的地区除外，差不多完全没有降落。这种情况在肯尼亚境内最严重，那里的玉蜀黍和小麦的收成大概将减少到不及正常收获约2,700,000吨的一半。有多至两百万的人民在1985年内可能需要饥荒救济。据称为50年来最严重的旱灾蔓延到了坦桑尼亚联合共和国的七个北部区域，包括通常是谷物剩余地区的阿鲁沙和乞力马札罗。政府已吁请各方提供紧急粮食援助以应付受旱灾影响的人民在8—11个月期间的需要。

34. 预测这两个国家至1985年的年中为止所需进口谷类总量是：肯尼亚共需1,100,000吨，其中有至今为止已认捐的粮食援助167,000吨，包括来自粮食计划署的应急粮食18,000吨，以及现已进口的商品275,000吨。坦桑尼亚联合共和国共需430,000吨，其中有已经认捐的粮食援助92,000吨和已进口的商品63,000吨。

35. 今年较早期间埃塞俄比亚和索马里的第二季节收成是已经失败了。这两个国家的1985年前景仍无把握，结果如何须视目前收获为定。但是埃塞俄比亚的若干地区内雨水严重不足，影响主要季节农作物的种植并延长沃洛、提格雷、巴莱、哈勒尔盖、锡达莫等危急地区的旱灾和饥荒情况。结果，政府已将受旱灾影响人民的三月估计数520万人改订为超过700万人。这方面的独立观察者预料目前面临饥荒各地区即将有的谷类收成至少将比1983年的不好收成较低百分之20—25，从1984年的年底起可能导致甚至蔓延更广的饥荒。

36. 索马里春雨来迟，全国各地雨量普遍不足，南部的充足收成不是确有希望，北部的前景也不好。初期报告指出，由于集水地区水量不足，西南部盖多区域收成失败，西部和西北部畜牧陷入了严重情况。

37. 两国的粮食情况(1984年)如下：索马里所需进口总数是330,000吨，其中粮食援助部分为260,000吨，内有237,000吨已经认捐了；埃塞俄比亚所需粮食援助总数是400,000吨，其中至今为止已经各方认捐了350,000吨。

38. 吉布提由于1983年6月至1984年7月期间实际无雨，缺乏牧草，使大部分以畜牧为业的人民约72,000人受到严重影响，因此粮食计划署在八月里为他们核拨了一笔紧急粮食援助。全部人口280,000人，所需粮食的百分之95以上通常是进口货。目前预测1984年内进口谷类为32,000吨，其中有22,100吨是购买的商品和各方认捐的粮食援助数额。如果旱灾持续到1985年，其特别严重后果是估计全国牛群将减少百分之60之多。

39. 科莫罗斯群岛1984年所需进口谷类总数估计是26,000吨。粮食计划署在今年的年初为“弗林奇”旋风的受害者30,000人核准了一笔紧急粮食援助，但是四月里另一旋风“卡梅西”对农作物进一步造成了很大的损失。

40. 因为肯尼亚的旱灾是新近的事，对裂谷、中部、东部和东北各省受影响最严重地区的营养情况或前景尚无确定的估计。但是在畜牧地区，如目前恶化情形和牛的死亡继续下去，那就差不多一定需要分发救济粮食。坦桑尼亚联合共和国境内估计有463,200人受到饥饿的威胁。埃塞俄比亚境内人口的百分之43被认为营养不良，内有儿童230万人。索马里人民被估定营养不足者多至百分之80。

41. 埃塞俄比亚的一个麻烦问题是大批人民流离失所，据政府估计有失所人民流离失所，据政府估计有失所人民220万人，其中有380,000人是来自邻国的难民。索马里政府计算其难民人口为140万人，他们有半数住在难民营，每年需要粮食援助120,000吨。另需运输粮食的费用1,300万美元。

42. 一般说来，两国的运输、贮藏和分发都陷入严重情况。埃塞俄比亚所需的大量进口便从马萨瓦和阿萨巴两个港口起的国家分发系统负担很重，限制了起货和承装的能量。运往北部旱灾地区的救急供应品的分发因公路网的密度低和贮藏设备不够用而受限制。

43. 索马里的情况或多或少是相同的，伯贝拉和摩加迪沙两个港口偶尔有拥塞情形，运货前往旱灾地区的分发路线也有中断情形。同这个分区域内其他各国一样，一个大问题是长期缺乏适当的运输车辆、燃料、零件和维修资源。举例来说，吉布提将继续为埃塞俄比亚的若干区域及其自己的农村地区服务，只要对维持铁道联系给予优先注意。

44. 肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国对于运往南部和西部内陆国家的必需进口粮食的处理和运输都负有责任。达累斯萨拉姆港口的工作虽然已有改进，但是承装系统仍有阻塞，而且很长供应路线所需的物资不足，规划也欠佳。此外，这个国家的运输能量将在未来的几个月内因它自己所需进口数量巨大而受到严重压力。肯尼亚的前景是相同的，至1985年的年中为止需要进口豆类一百万吨，另需为布隆迪和卢旺达运输165,000吨之多。这也许将对蒙巴萨港口和公路/铁道资源加以极大的压力，从九月至十一月期间开始就有第一批进口豆类360,000吨到达。对这两个国家来说，关键性的工作是立刻拟订详尽的后勤计划和调动现有的一切运输工具。

5. 南部非洲

45. 这个分区域的很多地方在1984年的上半年旱灾持续不已，仅在安哥拉和莫桑比克的高地区域有充足的雨量。粗粮产出在所有各国内都减少了，但马拉维和斯威士兰除外。莱索托和津巴布韦的出产量比以前预测者较大，但仍比正常产量较低很多。六个受影响的国家（安哥拉、博茨瓦纳、莱索托、莫桑比克、赞比亚、津巴布韦）的1984年合计谷类产量估计是340万吨，而在正常年份为480万吨。下列各国减少得最厉害：博茨瓦纳和莱索托（分别比正常产量较低百分之87和百分之30），安哥拉（百分之33），津巴布韦（百分之35）。据报，这个分区域所有各地也严重缺少种子，这对下次在十月至十一月期间假如顺

利按时降雨后的生产的恢复可能有不利影响。

46. 据粮农组织和粮食计划署报告，六个国家在1984/1985年都面临严重的粮食供应问题，所需豆类粮食援助和进口商品比上一年较多得多。最近的估计是（以吨计）：安哥拉，300,000；博茨瓦纳，195,000；莱索托，190,000；莫桑比克，675,000（包括329,000吨用作农村饥荒救济）；赞比亚，335,000；津巴布韦，520,000。1984—1985年各国估计数共计2,215,000吨（1983—1984年是1,417,000吨），其中半数以上（1,117,000吨）也许是粮食援助。至九月底为止对六个国家的已知认捐数额共计644,000吨。

47. 草和水的供应减少，使牲畜死亡惨重，预计在下次十月里应得到的雨水降落以前津巴布韦将损失牛450,000头，即全国牛群的百分之30。预料博茨瓦纳、莱索托和莫桑比克亦将受到严重损失。

48. 营养不良和有关保健问题是所有六个国家的大事。安哥拉现正进行一种紧急保健方案，那里有261,000人需要援助，内有因反叛战争而流离失所者127,000人。博茨瓦那的某些地区内营养不良的人为教高至百分之42。莱索托境内确定为营养不良者有1,060,000人，内有儿童583,000人。莫桑比克境内在太特和北部其他各省受旱灾影响的1,000,000以上人民之中据报在八月里仍有人饿死。有60,000至100,000名贫民跨过边界进入津巴布韦寻求食物。赞比亚境内的营养不良被认为是这个国家里的旷日持久的旱灾的最严重结果，三年期间营养不良增加率是百分之30.8。津巴布韦有儿童464,200人营养不足，其中有214,000人需要补充食品。

49. 这个分区域所有各地的紧急救济工作是范围广阔的，但是在六个国家中都因粮食运输、贮藏和分发部门的资源不足和组织欠佳而在各种不同程度上受到限制。资本、外汇和熟练工人的严重缺乏限制了每一国家在下列各方面的能力：扩张工作，

维修运输系统和供给燃料，保持关键性的粮食储蓄量，将基本供应品分发到遥远的旱灾区。

50. 安哥拉在乌伊拉和库内内两省内于南非部队撤出后并因内战结果，破坏范围广阔。运输和通讯的基层结构和设备受到了损失或破坏，水井、水库和电力装置、医院和保健中心也是如此。已经受到严重破坏的分发系统，因罗安达、洛比托和诺加梅德斯等港口缺乏零件和维修以致起货和承装的速率极低，而陷入了更加严重的情形。

51. 莫桑比克过去四年期间因旱灾、风灾、叛乱连绵不绝，生灵涂炭，以致粮食进口数量增至三倍。公路和铁道的运输基层结构陷于严重的失修状态并有若干部分近于崩溃。燃料、零件和熟练机工的严重缺少，连同安全问题，使前往灾情最惨重北部各省的供应路线往往中断，紧急进口物品势将在贝拉、马普托和纳卡拉等港口堆集起来。捐助国家和社团虽慷慨提供载重汽车，但仍需大量援助用以增大运输队并使其可以不断使用，及用以维修公路和改进后勤管理。

52. 目前的危急情况也妨碍了莫桑比克对南方内陆国家执行其运输责任的能力，使马拉维和津巴布韦不得不依赖费用较大的其他路线。贝拉—马拉维路线暂时停运，并且莫桑比克以外的其他两条路线载运能力受到了严重的限制。结果，赞比亚的货物主要是通过坦桑尼亚联合共和国运输，而津巴布韦、博茨瓦纳和莱索托的棘手问题是它们须依赖南非共和国处理和转运必需的供应品。

B. 各危急领域的最新评价和短期展望

1. 粮食和农业

(a) 粮食援助需要、认捐和交付

(一) 数量估计和监测

53. 通过粮农组织国家间全球性国家间早期警报系统定期监测活动收集的情报在1983年初显示出在1983/1984年间非洲可能有广泛的粮食短缺。从1983年4月起，粮农组织和粮食方案特别工作队即加紧监测被认为在1983/1984销售年度所需谷类进口反常地高的24个国家的粮食援助需要、认捐和交付。

54. 1983/1984年这24个国家所需谷类进口总额估计为530万吨，其中粮食援助占290万吨。截至1984年9月，越来越多的多边、双边和非政府捐助者慷慨认捐的粮食援助达260万吨（所需数额的88%），上一个销售年度交付了150万吨，1976年至1979年间每年平均交付90万吨。在认捐数额中，预计在9月底之前交付230万吨（所需数额的百分之77），其余30万吨则订于1984年年底之前交付。根据目前平均到岸价格，估计认捐谷类的价值超过\$50,000万。

55. 下列各国所需粮食援助已全部由认捐额提供：安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布尔基纳法索、佛得角、乍得、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、莱索托、马里、毛里塔尼亚、圣多美和普林西比及斯威士兰，据报只有塞内加尔、索马里和多哥尚需少量援助。中非共和国、莫桑比克、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦的需要和认捐粮食之间的差额共计达228,000吨，由于在这些国家内销售年度业已结束，新的作物已收割，因此目前不可能弥补这个差额。但是，埃塞俄比亚仍然需要新的认捐。

56. 南部非洲七个国家（安哥拉、博茨瓦纳、莱索托、莫桑比克、斯威士兰、

赞比亚和津巴布韦)以及东非的坦桑尼亚联合共和国目前已进入1984/1985销售年度。它们在这个新的销售年度所需谷类粮食援助总额从上年度的826,000吨增加至140万吨,尽管斯威士兰目前不需特别粮食援助,因为该国今年的收成正常。针对上述各国的需要,捐助国认捐了644,000吨,预计于1984年9月30日之前付416,000吨。

57.布隆迪、肯尼亚、摩洛哥和卢旺达在1983/1984年期间没有受到监测,由于1984年主要收成因旱灾而减少,因此这些国家1984/1985年的所需谷类进口额反常的高。估计布隆迪和卢旺达需要粮食援助132,000吨,其中24,000吨已获得认捐。摩洛哥将需要紧急救济粮食援助达120,000吨。

58.就肯尼亚而言,1983/1984年所需谷类进口总额为185,000吨,1984/1985年增至110万吨。估计所需谷类粮食援助总额为525,000吨。截至1984年9月底,已认捐了167,000吨,从1984年9月开始交付。

59.除了谷类粮食援助以外,1983/1984或1984销售年度期间已交付或计划交付给这24个非洲国家的各种农产品(脱脂奶粉、食油、豆子、罐头鱼或肉类、鱼干、糖等等)共计230,000吨,大部分由粮食方案和非政府组织交付。此外,各个捐助者,特别是非政府组织,在当地购买了大量粮食,包括谷类,分发给旱灾或其他灾害的受害者,包括难民。

(二) 协调

60.由于非洲粮食危机巨大,因此必须就对个别国家的需要的估计、因粮食危机而产生的大量粮食进口和所涉大量粮食捐助国进行特别的反应协调。粮食组织全球性情报系统已加紧进行其在受影响国家内的供应监测活动,并与粮食援助捐助国建立密切联系,以期提供可靠和及时的关于粮食援助方案的情报,并集中注意力于仍然不足的各个方面。粮农组织和粮食方案或多捐助国视察团已访问了大部分

受影响国家以评估粮食供应情况和所需粮食援助，考虑到国家基本建设的力量和各国执行救灾工作的能力。布尔基纳法索、乍得、马里、尼日尔和塞内加尔政府已要求在1984年10月/11月派遣多捐助者评估视察团。

61. 在捐助者和接受国双方同意下，粮食方案加强了总部和驻地办事处的协调能力。粮食方案已下令驻地办事处与其他捐助者的代表密切联系监测情况，包括排定的粮食交付情况。它们也向各接受国政府和捐助者提供关于粮食援助交付的时间安排的咨询意见，将有关国家的需要与港口的处理设施及贮存、过境和国内运输能力联系起来。粮食方案业务工作队在1983年11月成立，每月散发有关谷类和非谷类粮食援助交付以及不断演变的后勤情况的详细报告。

62. 1984年夏季提高了交付速度，那就是说大部分认捐的援助普遍在受影响国家最需要援助的期间送抵这些国家。为了达到这个目标并确保有效的协调，若干双边捐助者选择通过粮食方案管理的国际紧急粮食储备提供大部分或全部额外捐助。另外的办法是它们要求粮食方案负责运输和监测它们的双边粮食捐助的交付。

63. 在粮食援助后勤活动的部门内，例如提供车辆、设备、备件、粮食贮存、短期技术援助和资助国内运输费用，非洲各国政府作出了特别的努力，国际社会提供了慷慨的援助。但是，尚需更加协调的努力以消除及时交付粮食援助的各种限制因素。只有在少数国家内（乍得、埃塞俄比亚、莫桑比克）才空运农产品，将急需的供应物品送抵达不到的社区。这显示出各国政府和国际社会比以前作好准备来应付今年的粮食危机，在1970年代萨赫勒旱灾期间，空运了20,000吨粮食救济饥荒，但仍不足以防止千万人死于饥谨。

(b) 复原和重建

64. 不仅有必要调查非洲紧急或目前的粮食需要，还须审查粮食和农业部门的其他短期问题。其中包括：作物/粮食早期警报系统的扩展和改善；非洲国家更

好地利用适用于农业实践的现有情报；调动国内已有资源（包括盈余地区的粮食和种子）的措施；下一个种植季节的农药和杀虫剂；通过灌溉设施的修复和重建扩大作物面积；提供工具。

（一） 早期警报系统

65. 大部分非洲国家的粮食生产显然容易受旱灾、作物病害和害虫侵扰的打击。这些天灾无可避免地导致大规模的严重粮食短缺、饥馑和营养不良。

66. 但是，可以通过深谋远虑、规划和准备工作减轻这些影响。特别是，各国政府必须设立或加强与气候、作物和放牧情况有关的早期警报系统。各国政府也应该作出长期的安排，在田里发出信号时应付粮食紧急情况。

67. 如果没有国家早期警报系统，应优先设立，力求简单和节约。根据各部门和各组织提供的情报，中央早期警报单位应分析所有有关基本粮食作物产量的数据，包括雨量和天气情况；害虫侵袭和使用肥料和改良种子等其他因素。如果可能的话，该单位也应监测与逐渐出现的粮食供应情况有关的指标，例如粮食价格的趋势，市场供应的速度和规律；政府的立场和私人粮食贮存；以及排定运抵的进口粮食。

68. 如果已经设有国家警报系统，可能需要采取加强其业务的措施，例如，补充情报缺漏，改进及时报导情况变化的能力，或设立作物前景汇报服务报导雨量及其他自然因素：灌溉、利用农业物资、种植面积、作物情况和生产预报。同时，可能需要加强有关机构分析和使用警报系统提供的情报的能力。

69. 粮农组织一直协助非洲国家筹备早期警报系统及其执行，并计划加强其在这方面的活动。南部非洲发展协调会议各国以及埃塞俄比亚、加纳、几内亚比绍、肯尼亚、卢旺达和苏丹已计划或正在进行这些项目。下列各国也要求提供援助：布隆迪、几内亚、马达加斯加、塞内加尔、多哥、乌干达和扎伊尔。此外，在粮农组织和粮食方案协助下，农业气象和水文研究训练中心设立了萨赫勒地区气象预

告方案。

70. 容易发生严重大规模粮食短缺的国家也应采取步骤, 改善它们准备应付紧急情况的能力。这方面的一项重要行动是制定粮食救济应急计划, 其中包括在出现严重粮食供应情况时立即执行的工作和程序。必要行动清单应包括通过发放现有粮食储备或通过国内购买或进口采购粮食供应。双管齐下的行动是详细计划向需要额外粮食或饥荒救济的社区分发粮食的后勤工作。此外, 应提供饲料以确保按照一定面积的适当人口比例维持牲口数目, 并提供或补充种子和其他农业物资。粮农组织通过专题讨论会方案提供技术支助, 协助各国拟订国家粮食救济应急计划。一个关于东部和南部非洲国家的专题讨论会, 订于1984年10月在亚的斯亚贝巴举行。

(二) 支持调动地方/分区域粮食资源

71. 经验显示出, 在大部分受粮食危机影响的国家内, 粮食短缺只是在特别的区域或省份发生而不是在全国各地发生。为了减少对粮食援助的依赖, 各国应更多地利用国内其他地区或邻近国家现有的供应。此种供应的采购、交付和分发将保证及时提供、粮食可供进食和其品种宜于播种。此外, 在该地区内采购分发的粮食谷类费用总额在大多数情况下与海外提供的物资的费用差不多。在当地采购可刺激生产者, 可能造成下一个生产季节作物面积的扩大。有系统地调动地方和分区域粮食资源将是实现粮农组织建议的有效执行区域粮食安全政策第一个具体步骤。

(三) 种子

72. 种子是非洲受危机影响国家基本粮食作物生产的主要物资, 而且往往是唯一的物资。传统上, 农民从自己的收成中保留种子。

73. 但是, 由于各种原因, 在雨水来临和播种季节开始时, 种子储备可能不足。例如, 在严重缺粮期间, 人必须吃掉种子以图生存。此外, 种子储备往往因上

一季雨水不足或反复无常而耗尽，因此须重播，或因遗传退化而减少了种子的生产潜力。

74. 在短缺情况下进口种子储备也有限制因素。进口的种子储备与已适应当地生态条件的种子比较之下可能不济，而且进口种子可能引致当地种子产生遗传退化，或者可能有传染疾病的危险。

75. 由于问题的重要性，因此建议下列补救行动：

- (a) 在必要时优先向作物生产地区交付粮食援助供应，让农民有机会保存足够的种子；
- (b) 应进一步向非洲政府提供国际援助，协助它们查明、试验和采购宜于播种的谷类，以及处理和贮存种子，在播种季节之前分发给农民，
- (c) 应将分区域种子储备当作紧急贮存，供不能找到合适的种子或不能从收成中保存足够的种子的国家使用。

76. 若干国家已要求粮农组织安排视察团前往评估国家农业情况，包括研究种子的供应、处理和质量问题。已排定派遣视察团前往乍得、埃塞俄比亚、马里和尼日尔。除了种子以外，还需要补充物资，例如肥料、农药和杀虫剂，以及技术援助，供它们有效地利用。在许多国家内，也有必要修复灌溉设施，修建小水库和次级分水系统的灌溉渠道。

(四) 牲畜

77. 受影响国家内牲畜的主要问题显然是缺少饲料和水以及容易染上疾病。在目前情况下，牲畜损失严重，尚存牲畜的产量和价值大减。田里使用的耕畜情况相同，体力衰弱的耕畜可能减低种植以至粮食产量。

78. 许多国家正在采取补救行动，推行疾病控制、牲畜营养、和紧急食水供应方案以及在牧群数目超过土地承载能力的地方减少放牧。泛非牛瘟宣传运动也将

于今年稍后时间展开。但是，还有其他卫生问题必须与牲畜部门许多其他问题一并讨论。需进一步提供国际支助和技术援助，协助政府减少放牧的活动和保护国家核心牧群，包括提供新的水源或补充水源。在紧急情况下进口或调动当地饲料资源也需进一步审议。

2. 供水

79. 甚至在非洲最好的时代，生活重要源泉（水）的供应还是在一种危急情况中。在《国际饮水供应和卫生十年》的构架中数逾30个受旱灾影响的国家已制定国家计划来管理和开发这个宝贵的资源。这些国家已向国际社会提出220个项目需要总额8亿美元的财经援助。

80. 在长期干旱的情况下，影响所及不单使水的供应紧张而且使可供利用的水的品质变坏，从而可能对遭受旱灾的人民的健康有灾难性的影响。为了防止水生疾病的蔓延，水细菌试验的基本设备和用氯处理设施都是需要的。还须提供支助来鼓励各社区改善基本卫生条件，即使用适当方法处理厕所、垃圾和水源（供人类和动物消费）的多种用途。

81. 井和其他紧要供水系统的维修在一种干旱情况下极为重要。钻井和镗孔以及建立拥有充足备件供应系统的当地维修队同粮食救济方案一样重要。训练技术人员，供应简单的钻井设备、抽水机、车辆以及建立具有战略位置的车间/仓库对于受旱灾袭击的国家至关重要。动员当地民众和加强国家供水机构已使得遭受旱灾最严重的国家渡过肆虐性的旱灾情况而未不当地丧失人命。改进当地的手摇抽水机以及靠牲畜力量推动的抽水机应该是一个优先事项。

82. 寻求新的水源和通过深钻开发水源能够解除一种危急的情况。外来援助的协调和设备的标准化在这方面是很重要的。妥善拟订水利计划使现有资源得到最大利用和最高优先便能起死回生。保存用水和妥善设计的水事管理系统在同沙漠化进行战斗以及维护非洲生计方面颇为重要。许多非洲国家均强调发展小规模

水利计划、小型土坝和简单的集水系统以便供人民和牲畜饮用以及备供灌溉作物田地并减少农民对不规律雨量的依赖。围绕水井建立小型社区和家庭花园亦是改善居民基本饮食和创造另外收入来源的有效解决办法。

83. 在传统水源不能供水的时候，提供水储藏设施、抽水设备以及使水库机动化亦是很要紧的。乐于指出的是紧急水供应援助已得到下列机构的大量支援：双边捐赠者以及联合国各组织，特别是萨赫勒办事处、儿童基金会、开发计划署、资本发展基金、难民事务高级专员办事处和粮农组织。

84. 供水问题的另一方面关涉城区的危急情况，这一情况因传统水源减少和农村旱灾之故农民加速迁往城镇而更加恶化。这些问题在非洲主要城市以及在科摩罗，吉布提与圣多美和普林西比都很严重，需要国际社会进一步注意。

3. 运输、储存和分配

85. 运输、储存和分配是一个综合系统的构成部分旨在迅速、安全和以最低费用将紧急物品运往灾区。后勤需要不同于那种运输的商品，在救济工作方面它们主要是：从海外进口需要大规模地面运输的大宗或袋装谷物；从海外进口的高价值和低重量货运药品和疫苗；只在有限的地区内需要专业化运输服务的水分配和家庭能源供应。

86. 大宗和袋装谷物在大多数情况下都是紧要商品而它们通过运输连锁从海外港口运往旱灾国家主要分配中心的这一过程可能遭遇一些瓶颈阻塞，例如：

(a) 从船只向码头卸货能力的饱和状态，这是由于不完善的船只租赁预定计划以致货运同时到达所造成；卸货递延亦造成延期停泊费用；从而造成严重的财政问题；

(b) 港口拥挤，在那里码头和棚屋均用作仓库区而没有转运设施；

(c) 缺乏港口卸货能力方面的规划以及缺乏运输的有效性以致不能将托运货物从港口运往主要分配中心；

(d) 处理大宗货运的设备不堪使用或不适合以及对于应用半一体化技术于袋装货运一节有所保留；

(e) 在较便宜的长拖车铁路运输可供利用的时候利用费用昂贵的长途公路运输；

(f) 没有利用可能的内地传递仓库设施或缓冲卸货地点以致不能减轻港口压力及加速谷物的运送和最终的装袋；

(g) 需要跨越国界才能到达内陆国家以致补充困难。

87. 从主要分配中心到广大分散的村落，粮食援助的小规模分配常因一连串的瓶颈阻塞而备受限制。道路系统差劲、缺乏维修、备件不足连同车辆和储存设备短缺以及有时传统的运输工具使得将粮食送达灾民一事颇为困难而且有时不可能做到。此外，有些国家内部倾轧使得运输利便错综复杂或者有时严重地妨碍此种利便。

88. 第二类商品，即疫苗和医药用品，通常是空运的，空运费用一般为竞争性价格所以内部运输费用比较低。不过，由于它们容易败坏的性质，尤其是疫苗，这些医药用品需要专门的冷藏运输和储存设备，通常是不可能提供的。诸如救灾专员办事处、儿童基金会和卫生组织等机构都在设法满足这些需要。

89. 上文第10段中提到过，已分别提供关于这一方面迫切需要和各方响应的资料，包括对需要的一项临时性评价而愈来愈多的谷物将使得许多国家的运输系统成为一个进口港埠。根据现有的资料和评价可以作出一些临时性的结论。

90. 预测的谷物进口需要增加虽然使得本区域的输入港埠和内部运输能力的租税负担沉重，但却没有超过经评估的全盘能力。显而易见，从切实的运输基本设施一直到主要分配中心仍需进一步的振兴，包括有效维修和可能采购额外的铁道车辆、火车头和公路卡车。

91. 运输港内及主要运输走廊直到旱灾地区沿线的储存设施（落栈或地下仓库）亦很欠缺。搬运设备必须好好维修，有时应该加以扩充。不过，最迫切的需要：

改善运往旱灾地区的救济物品的移动与其说是资本投资不如说后勤管理的改善。

92. 这应包括：(a) 预先规定海外航运日程以便配合港口卸泄能力；(b) 监察和规划港埠卸泄速率为的是要达成最经济的不同运输方式（铁路和公路）的调度以便船舶来回卸货装货更加频仍；(c) 减少和简化繁重的行政和报关手续以及保证主要交换所在之间的充分交通；(d) 在重要转运所在建立储存和装袋设施；(e) 鼓励理想的和临时的能增加运输能力的低费用解决办法（例如以月台手推货车上的或四边贴有油布敞开货车上的开盖集装箱替代无用的蚱蜢货车）；(f) 制订针对灾区的分配系统方案；(g) 达成内陆国家与过境国家之间的有关协定借以促进对内地的供应物品运送的改善。

93. 此外，只要可能，所有可供利用的运输和储存能力应加以调查并应订定符合设想的分配计划的运输业务计划或指导方针。在后勤管理改善之后从海外进口的粮食援助商品便能运往主要区域分配中心，时间的损耗很小，没有额外的资本支出以及所付关税低于目前流行的关税。

94. 于是可以将节余充作灾区内部的分发费用。这样而来的对现有款项的重新分配以及运输工具将有助于保证救济物品能够更加有效地从主要分配中心到达它们的最后目的地。不过这个运输连锁最后部分的业务费用将仍旧很高，常常超过国家预算的收入。因此捐赠社会应审慎考虑这一事项。

95. 为了改善运输连锁的每个阶段的整个潜能作为而在联合国现有结构内设置一个运输工作队这一点可以证明为有益。在分区一级上设置的这种工作队将处理与下列事项有关的问题：海上运输、进港设施以及通过运输走廊对全国内地和内陆地区的陆路分发。

96. 有一些机构、非政府组织和捐赠者已经提供了特别的后勤支助，但是大家认为应拟出一种更有系统的办法来推行已经改进的整个后勤管理以及并行不悖地训练国家专家相对人员。这一办法不仅是对危急情况的一种立即反应而且有助于永久和切实加强所有遭受旱灾国家的运输管理能力。

97. 联合国各机构、非政府组织和捐赠国应能筹集技术援助资源并在工作队构架内指派技术人员。鉴于工作队正在进行航运、港口和适合内陆发展中国家的运输走廊的管理方面工作，贸发会议应能商同联合国系统有关组织提供详细的业务职权范围。设置这样的一种方案的费用只占相应节余中很小的一部分，而这种节余的来源是多方面的，它们是开支、时间、援助供应的更适当分配以及现有运输能力的最适宜利用。

4. 难民和流离失所的人

(a) 难民

98. 非洲大陆现在约有 300 万至 400 万难民，他们通常在遭受旱灾的国家里或来自遭受旱灾的国家。有好几次旱灾助长了一种新的难民情况的发生或造成了需要一种新办法来应付的不同情况；在绝大多数情况下，旱灾是难民事务高级专员办事处方案规划目标的一个额外但很重要的因素。

99. 对于任何当地社区来说，旱灾能够严重地影响到难民拓居生活的各个方面，而常常需要重大的方案调整或优先次序和目标的修订。例如，难民事务高级专员办事处的职责的一个通常部分是通过下列方式扩展供水来源：额外的钻井方案，水的保存措施或水的运送。讲到旱灾，扩大供水来源一事是通过项目修订和调整自动处理的，通常不需要一个新的项目。

100. 虽然旱灾对于居住在城区的难民的直接影响初看起来不若居住在农村的难民所受旱灾直接影响那样显著，但是由于众多的理由，此种影响是一样严重的。对于有限的工作和稀少的资源的竞争有增无减，因为难民是外国人，他们通常在竞争中最为吃亏。稀少农产物价格上涨和卫生及污水处理受到严重影响都是旱灾影响的某些方面。这些问题必须作为广泛的国家和国际办法的一部分来加以处理而许多有关的项目现正付诸实施。城市的水分配站已经有所改善得以保证较好的水分

配和减少污染。 顾问服务正受审查中而工作/就业讲习获得更大重视。 城市难民的收入创造项目成为另一个焦点领域。

101. 虽然难民事务高级专员办事处的活动明确针对经界定为难民的人们,但是对于回反原籍国的难民的援助范围亦很为有限。 此外,难民事务高级专员办事处正协同发展机构加强当地基本设施俾得靠近难民项目居住的那些人亦能享受种种设施,例如供水和公共卫生。

102. 向非洲难民提供援助第二次国际会议已于1984年7月9日至11日在日内瓦举行。 除了集中注意力于非洲难民以外,该会议讨论了难民和发展问题俾得确保今后更密切合作。 在向非洲难民提供援助第二次国际会议上建议的许多项目直接关涉旱灾的影响。

(b) 流离失所的人

103. 在目前的危机中,亦很重要的一件事是指出各种团体人民问题的严重性,这些人民除了难民事务高级专员办事处任务规定的难民和返回者以外已因旱灾被迫离开他们的家园寻求生存。 这些团体正为他们的牲口寻找牧草,他们组成国内的整个社区。 他们还包括从农村迁往城市中心的大批人民,这些人民都在寻找工作机会,以及跨越国界有时被形容为境况象难民的那些人民。 虽说在结构紧密的社会中的人口移动一般不易监测,但是在具有传统游牧生活方式的社区中,在多少年来一直具有一种城乡漂流生活方式的社区中或在没有统计资料的社区中,监测人口移动一事几乎是不可能的。

104. 旱灾对一个特定社区的影响取决于许多因素,包括现有资源和基本设施、临时措施的准备和适足与否、政府的支助、正常收入创造活动的活力、政治和经济政策以及流行的市场机会。 制定一种能减少旱灾影响的综合性长期办法可能有助于减少大量人口移动的需要。 毫无疑问,遭受旱灾的国家和国际社会有必要立即审查这个问题并考虑到人道主义方面而掌握旱灾导致人口移动的根本原因可以在将

来防止任何不必要的经常人口移动以及在长时期中订出最妥善的费用效益办法。虽然解决这个问题的主要责任属于非洲各国政府本身，但是国际捐赠社会应能支助这一方面的努力。

105. 这一长期展望甚至在紧急阶段亦是很重要的。紧急解决办法应该旨在鼓励自助，推出恒久解决方法、防止对外来援助的日益依靠以及最重要的是消弭连同干旱情况已导致人民放弃他们的家园和领土的种种原因。在联合国系统方面，它能够以各种方法以及通过开发计划署全面掩护下的许多组织支持援助。

5. 保健和营养方面的评价

106. 附件内有关各表提供的资料并不完全，只是保健和营养方面各种问题、需要和反应的一些概况。若干国家还需要重新进行评价，取得最近的资料。因此，从现有资料作出的结论是暂定的。

107. 发生旱灾地区危急程度的主要显示因素之一就是保健和营养状况的恶化。这一点使情况更加紧急，如果不设法应付，长期下来对社会经济的恢复和重建会造成严重妨害。现有资料显示，若干国家由于迅速有效的处理而使保健和营养状况不致进一步恶化，但其他大多数国家的情况却不稳定。少数一些国家有报道指出，几个月后救济品用尽时，大量居民又要面临严重灾难。一些国家据报发生传染病（霍乱、麻疹、脑膜炎）病例，但一般均已受到控制。

108. 萨赫勒地区每年只有一次收成，人们摄取的食物百分之70来自谷类，主要是高粱和小米；萨赫勒一般居民的饮食不能满足其能量和蛋白质需求，特别是对母亲和学龄前儿童而言。每年粮食收成之前的两三个月间正当需要较高能量来进行农业活动的时候，农村和家庭的食物供应量最低，食物的摄取还达不到最低限度的需要。结果造成体重减轻，工作成效和生产力降低，新生婴儿体重低于正常，在保健方面引起问题。萨赫勒地区的蛋白质——能量——营养不良（PEM）比率很高，影响到百分之20至30的学龄前儿童，在收成前的一段时期造成儿童死亡率

的高峰。估计百分之40的学龄前儿童和百分之60怀孕妇女患有营养性贫血症。另外还加上环境卫生不良，缺少安全饮水等等，造成了很高的传染病发病率和死亡率。

109. 非洲中部、东部和南部农村人口的主食在亚热带和高地地区一般是玉米和高粱，在热带地区是木薯、甘薯和水果。其中特别是低收入和易受伤害的阶层，能量来源几乎完全是这一类主食，估计这些地区人口之中有四分之一饮食不足。

110. 非洲城市地区营养不良的程度情况不明。到目前为止，获得的资料显示，偏僻农村地区儿童营养不良状况依旧甚于城市，但由于都市化速度加快，农村/城市居民迁徙，加上最近农村受害人的大量涌现，在保健和营养方面造成严重问题，因为保健服务不足，贫穷都市人口的收入又极低。在这方面可以指出，非洲城市消费型态日益趋向于购买昂贵的进口粮食，特别是小麦。文化影响、饮食习惯、教育水平、家庭消费型式等等也都是造成偶然的或半永久性营养不良的因素。

111. 应付保健和营养方面紧急情况措施适当地集中于三个主要经济领域：补充和学校供应食品方案，对象为易受伤害的几类人，特别是母亲和幼童；特殊医疗保障，治疗严重营养不良病患，防止旱灾受害人集中地区发生流行病。

112. 考虑到干旱状况短期间迅速形成，许多国家进行的上述救济工作应该继续下去，某些情况还应加以扩大。同时还应注意到保健基础结构方面往往也是急需的重建工作。某些国家内，这方面以及其他方面的基础建设由于军事行动或内乱状况而受严重影响；其他许多国家的保健基础则因历年来不断的经济危机和随之而来的预算限制的压力而受严重破坏。特别在易于发生旱灾的地区，这是个严重的问题，因为国家的恢复力和准备状态都因而减至最低限度以下。此外，还必须保持市场供应以避免投机买卖，囤积货物和抬高物价，必须对农村和城市由于生产失败或失业以致收入降低了的人所处的困境断然加以处理。这往往表示要改变传统式向心的市场流动，特别注意到以减让条件安排粮食的分配。对粮食危机进行分析和执行相应措施的时候，那些无力购买粮食的人的需求应该放在第一位。

113. 特别注意加强保健和营养监测系统，在缺乏这种系统的地方建立这种系统，这一点也同等重要。当前的旱灾危机使大家充分注意到极有必要提早（而且更清楚地）获知人们何时，如何，以及在何种程度上受到干旱的危害。当旱灾发生时，必须知道哪些人首当其冲，受害最烈，而这方面往往只能知道概略情况：估计人数和易受影响的各类人大约在何处。

114. 儿童基金会和其他一些组织在若干国家提供营养监督的支助，但显然还缺少营养方面的资料，特别是为了规划大规模的补充供食方案，向容易发生旱灾地区内易受灾害影响的人供应食品。若干国家缺乏营养方面的资料，不能较早地显示出某些地区人口营养状况是否有恶化的迹象。有关机构最好能联合审查一下如何加强整个区域内的国家监测工作，以取得各方同意的结论。

115. 在评价保健和营养状况时应特别注意到那些最直接地参与各灾区救济工作的非政府组织和自愿性机构所发挥的重要且宝贵的作用。它们迅速灵活的反应在很大程度上导致了許多救济工作的成功。如今它们在若干国家内已充分承担起大规模补充供食方案的运输和分发供应品的工作。它们同联合国一些机构在总部一级进行密切合作，许多情况下还在国家一级合作。一些国家内较大的非政府组织一向都执行着为那些易受伤害人口进行的经常性粮食和营养方案以及农村社区的自助项目。长期下来，当国家的复兴和重建工作需要特殊支援时，这种经验就十分有用。

6. 能源

116. 关于短期的能源需求虽然没有充分的数字资料，但1983年和1984年早期由于干旱，河水水位和流量降低，非洲许多地区的水力发电量大大减少。贝宁、加纳、象牙海岸和多哥等国情况特别严重。此外，用以支付进口石油产品的出口农作物的量减少，使情况更加恶化。燃料不足大大妨碍了救急工作以及受影响国家的发展，因而需要紧急财政支援。

117. 缺水以及电力供应的减少使得基本工业和服务在低生产力水平上运作。受影响国家还不得不在有限的外汇收益中拨出大量款项进口紧急发电设备以及石油产品和操作这些设备的备件。以上种种使国际收支状况恶化，对经济活动造成更加不利的影晌。

118. 干旱和牲畜的损失使得燃料用木柴、农作物残余和畜牧产品的供应减少。造林方案由于缺少雨水而大受影响，对木柴的极度需求更加剧了非洲萨赫勒地区的生态危机。

119. 非洲的非石油生产国必须十分谨慎地探索其能量来源。内罗毕新能源和可再生能源会议确认了一些尚未在非洲充分发展的能源——生物量、风能、太阳能、水力和地热能。使用玉米和高粱炉、木屑和蔗渣、棉花和稻草残余物；废料制成的木炭和咖啡残渣煤砖等等，都是可以帮助减轻非洲能源危机的一些生物量燃料来源。太阳能和风能也在许多国家内扩大了发展的可能性。以农村为基础的植树工作可为家庭消费提供稳定的能量来源。节约能源和更加有效的烹饪方法也可减少木柴的消费和能量的需求。

120. 非洲具有尚未开发的水力、地、热、煤、油页岩、天然气，甚至石油等资源。探寻和发展这些可靠的能源对于确认具有这些能源贮藏的国家应该作为优先事项。联合国机构在评价和发展传统能源以及新能源方面可以发挥重要作用。

121. 在非洲各国由于干旱和外汇收入减少而面临紧急状况的时期内，继续进口石油、柴油和煤油仍然是关键性的。石油输出国组织的许多成员国已作出减让性安排向那些受影响最严重的国家供应其工业、运输和家庭消费所必需的燃料。其他捐助者提供了紧急发电设备和燃料供难民住所和医院使用，并支付必需的航空和陆地运输用燃料的费用。

122. 不论对当前的危机或长期发展而言，能源规划和管理都是极重要的。世界银行和开发计划署合作进行了一个综合性能源部门评价方案，确认了最有希望的能源、人力和体制需要，以及可行的投资项目。这两个机构和许多双边机构提供

经费在这个部门进行宝贵的技术援助，但非洲仍不断地需要大量资金以及体制建造方面的援助，以便克服目前的能源危机，建立一个稳定的基础来进行经济和社会的发展。

7. 危机的社会方面

123 危机所涉最重要的一个社会问题就是维持有收益的就业。受灾地区绝大多数居民是农民或牧民，旱灾对这些居民的生活直接造成惨重影响。干旱的状况往往迫使他们离开自己的土地，迁往他们可望能获得援助的地方，通常是过分拥挤的城市；为了满足对水电供应和基本服务日益上升的需求，城市地区已经紧张不堪。

124 这种加速的农村/城市流动及其各方面的副作用，是为社会危机的第二个急迫问题。为满足基本需要而提供的服务，例如良好的住房、洁净的饮水、卫生设施、基本保健服务和交通等等都不敷要求，也不可靠。而最首要的需求则是职业，这在多数情况下是不存在的。这些失所的人没有任何现金收入，或顶多从偶然的非全时工作得到一些收入，他们买不起那些市场上可能有的货品和服务。这对中央和地方政府的管理和服务影响严重。除了因农业和畜牧生产停顿，造成一大部分地方财富和资源损失之外，拥塞在少数人口过多的城市或临时难民营内的大量人群，增加了基本生活必需品方面的要求，而这些人唯一的希望在于粮食援助救济品。

125 许多国家政府已采取行动来应付这种紧急情况造成的社会影响。采取的措施包括14个非洲国家，多数是受旱灾影响最严重的国家内的特别农村公共工程方案。利用劳力密集的方法来进行公路支线、小型桥梁和排水渠、灌溉系统、供水点、农村贮藏设施等的建造和维修。这些方案使农村地区直接受到最严重影响的居民得到一个新的收入（现金和/或粮食衣物），使他们的家人可以仍旧留住在家乡，而不是非迁移到城市不可。此外，由捐助方面支援进行的这些方案帮助建立并维持农村救灾工作所需的基本设施。到目前为止，已有大量农村贫民获益于

这些方案，方案的进行获得劳工组织的指导和援助，并获得开发计划署和德意志联邦共和国、意大利、荷兰、丹麦国际开发局等双边捐助者以及其他方面慷慨的资助。坦桑尼亚联合共和国境内已由计划项目产生了两百万个付薪工作日。开发计划署1982—1984年间拨出5百万美元经费用于最不发达国家，多数是非洲国家，以及其他捐助方面和机构，例如欧经共同体/农业发展基金和粮食计划署。可是仍旧需要更大范围的努力来克服一些当前的干旱问题，减少人口流离失所的现象，并以下列措施改进对自然资源产区的维护和合理开发：土壤保全、重新造林、沙丘固定、小规模水源管理等等。

126. 若干东非国家还进行着另一个同紧急状况相关并具有长期性益处的方案。方案包括以农村的超农业个体经营为主的特别训练活动，还包括农村地区所需技术的职业训练，例如建筑、机械、金属加工和缝纫等。除了职业技术训练以外，同时还提供小规模商业训练，使受了训练的技术工人能够独自或合伙地、或以合作社方式建立并成功地经营其企业。这些计划短期间可使受影响农民的生活得到改善，长期而言，可使农业收入中的非农产品现金收益增多，改变农村的社会结构。这一点，在帮助建立一个能满足并维持基本需要的农村基本建设方面是极端重要的。

127. 若干非洲国家为减轻旱灾影响而进行的第三项活动是以工具和设备的形式来发展、吸收和应用适当的技术。这往往同上述方案有关连，这种活动提供了赚取现金收入的机会，又能满足当地条件下对廉价农具的需求。芬兰国际开发局(FINNAID)所创立并由劳工组织/粮农组织/非洲经委会共同执行的一个区域项目正在非洲东部和南部的七个国家内进行。此外，儿童基金会也在若干国家执行着这一类方案。许多国家还进行与妇女有关的活动，目的是加强妇女的作用和他们对解决当前危机的贡献，特别是在农村地区。

8. 自然资源和环境

128. 自然资源 and 环境的危急情况日渐恶化，这是土被流失、沙漠化现象日重和水源干涸的危机所造成的。各国人民为了力求生存，因而胡乱扩大荒地种植，缩短休耕期，并让牲口把草场吃光，结果造成破坏和摧毁植被及泥土的现象。人们估计去年有二百五十万公顷以上的草原受到破坏，沙漠的规模迅速扩大。除了农业的改变和草原被吃光的因素外，人们滥伐木柴和出口木材，超过了林木生长的速度，将林被摧毁，结果造成水源、能源和泥土腐蚀的问题，可能影响天气变化。

129. 由于旱灾、沙漠化和林木盗伐的影响，大多数河流和湖泊地区——即使库班戈河（刚果/扎伊尔的贸易水道）——存水量空前下降，例如乍得湖、奥科万戈河、尼日尔河中游三角洲等都差不多完全干涸，同时，地下水也呈现干枯现象。

130. 联合国环境规划署（环境规划署）最近与萨赫勒办事处合作就沙漠化问题所作的一项估计显示，撒哈拉沙漠、纳米布—卡拉哈里沙漠和非洲之角的沙漠都有扩大现象，造成以百万公顷计的牧地变成沙漠，草原地带呈现萨赫勒的干旱现象，而且森林广被的国家的干季日长。

9. 应付灾情能力，包括防灾能力

131. 上面各章节阐明了有关国内和国际方面按照已经查明的需要作出的响应和提供的捐助的一些结论。这些结论和下文的一般性结论可能有助于加强各方的响应，同时，也可供执行长期复苏活动的参考。

132. 第一，有效应付非洲局势的主要因素是非洲各国政府集体和个别地如何对待旱灾造成的紧急局势及决定如何行动。另一方面，主要看各国政府如何安排，不但涉及国家备灾的安排，而且涉及其发展经济的战略和结构。国家应付灾情的能力显然与有效的发展政策和结构有关。举例说，重视地方和区域发展的国家可以较迅速、较准确地估计情况的需要和监测农村地区的救灾工作。

133. 第二，视旱灾情况采取行动的重责应由有关国家承担，包括拟订计划和向捐助国提出呼吁以及其后协调救灾活动等。但是，差不多所有大规模的救灾行动都需要采取联合协调努力的形式，由各国政府当局和机构、多边和双边捐款国、联合国系统驻国家一级的人员以及国家和国际志愿组织共策进行。即使是组织力较强的政府，由于进行全面协调需要国家方面付出很大的力量，而组织之间的难题又往往造成障碍，故困难重重。有些国家很早就通过联合国救灾专员办事处、粮农组织/粮食规划署和儿童基金会的驻地代表提请支持，尤其是在采取初步估计各种需要、草拟呼吁文件和监测救灾行动的主动方面，大体上解决了这种暂时性问题。

134. 第三，除了已经查明的紧急需要和响应之间颇有差距外，紧急救济行动的规划与管理有待改进之处很多。只有几个国家可以说在这方面已经做得很好，故应更多运用联合国系统的支助，包括驻国家一级人员和专门机构的支助，以便补充本国努力的不足。许多国家的政府又出现严重的财政困难，而且由于熟练人才不足和国家预算所限无法支付经常费用，因而不能提高其能力。有些国家在非政府组织的双边捐助国和联合国一些机构承担管理和执行救济工作（包括雇用该国工作人员或发给奖金等）的情况下，上述重大难题已获得部分解决。但是，对于一些发生旱灾的分区域来说，各国政府和捐助国应当考虑设立执行救济工作的后备机构，这种机构在财政上和后勤上都要能够独立。

135. 第四，根据现有资料显示，以整个区域而论，旱灾现象仍然继续下去，有些灾区发生较快的变化；有些地方降雨量相当多，别的地方的旱象继续扩大。鉴于上述情况不断变化，作出迅速、灵活反应就更为重要了，同时，急需加强下列各方面的应付灾情能力：在国家一级或分区域一级，包括农作物和粮食情况先警系统；促进紧急行动和救济工作的监测系统；支援规划和管理；急速扩建边远农村地区的仓库设施。在国际一级，除了扩建供预先储备粮食和向附近地区借调口粮之用的设施外，显然需要集中监测海外各国运来粮食情况（包括粮食援助和商业性输入），以便改善规划粮食抵达非洲各国港口日期的工作。这些港口的吞吐能力大多数很

有限，故预先准确规划为满足至 1985 年上半年需要的数量非常庞大的粮食的抵达日期，将有助于减少港口拥挤情况和农村地区的严重粮食短缺现象。这就需要提供技术援助，在有些情况下应汇集联合国有关组织的力量和技术资源，在别的情况下则要给予财政支助。但是，如果与当前在非洲区域执行救济行动的数量和规模比较，此种开支只占因而节省的时间、工作和物质损失的极小部分，同时，还对更有效达成人道主义目标大有帮助。

136. 第五，一些非洲国家有将应付旱灾紧急规划与中期经济复苏规划相结合的趋势，但进展情况远不如理想，需要给予大规模支助。妨碍展开短期和长期有效规划的技术要素包括缺乏统计数据、人才短缺以及欠缺协调——后者有碍具有长远经济目标的预防与应急目标相结合的努力。最完善的行动是加强本国各级的规划能力，但这种行动历时很长，而且经费浩大。相信在联合国组织的支持下，非洲政府间组织可以在这个领域立即作出贡献。

三、受影响国家内部调整的长期特征

A. 非洲内部问题和政策

1. 全盘经济政策和管理

137. 正如非洲经济委员会部长会议编写的《非洲经济危机特别备忘录》所强调的，非洲各国政府本身为解决危机和矫正经济缺憾需要采取的综合政策要看各自情况而定。但是，对大多数非洲国家来说，人们广泛确认有需要在制订经济政策时，照顾到本身的优先项目、自然资源和国内外可供使用的资源的情况。

138. 因此，十分重要的是，不要把规划工作看成是向可能拨出捐助国家开列项目清单，反之，应当看成是调动各种资源的长期纲领，以期增加生产制成品和劳务，供人民享用，另一方面，应当看成是规定各部门和次部门的优先次序的活动。为此，正如《特别备忘录》所指出的，制订通盘发展规划的经济政策时应当明确开列

各项措施，以期对各部门的生产者给予适当奖励，因而使全体人民充分参加重建和振兴的工作，加速人力资源的发展。

139. 关于全国性机构和行政机关以及支助机构方面，应当注意的是，由于在制订经济政策、拟订计划和计划与预算之间的协调方面都缺乏全面的程序规定，故胡乱分配有限资源，因而产生一些混乱情况，使人对各国政府所订的发展优先次序发生疑问；上述优先次序是不同政府机构站在不同的立场制订的。因此，非洲国家有必要确保这些机关和机构得到改善，以期能够规定优先次序和有效管理现有资源。

140. 除了确保制订健全的全球经济政策和经济管理外，非洲国家还要确保更好和更有效管理公用企业和服务部门，特别是较恰当运用一切现有技术和避免过分昂贵的开支。较广义地说，鉴于当前存在种种严重的经济问题，非洲各国不应让亏本的公私企业继续损耗非洲各国经济体系的资源。

141. 关于改善管理的主要范围包括生产工具保养在内，其中设备、道路、车辆、公用建筑物都属于生产工具之列，更广义地说，各种社会、经济基本建设都归属这个范畴。在这方面，非洲各国政府应当拨出更多专供这种用途的行政和预算资源，务求提高其经济体系的效率。捐助国家和机构最近都表明了有不愿意向缺乏适当保养能力的国家提供进一步投资的趋势。长远地说，这种趋势显然会阻碍流入非洲国家的资源。改善管理的特别重要范围是国家资源的持久运用和维护。

142. 最后，较积极执行财政管理工作，特别是有关公共支出的管理工作，必须列为复兴、重建工作的一部分。事实上，由于一些无用的公共开支数目很大，因此许多非洲国家应可成功地严格执行紧缩预算政策，而不致缩减教育和保健等基本社会服务，对贫困人民群众不会产生影响。

2. 主要部门政策问题

(a) 粮食和农业

143. 上述危机源远流长，一直追溯到殖民地时期。但是，到了1970年代

各项重大问题更严重恶化。

144. 非洲大多数国家都有养活更多人口的潜力，但是，它们的人口增长率和扩大粮食生产以应需求的能力普遍存在差距。在1970年代，农业生产每年增加不足百分之二（谷类约百分之1.2；根茎类百分之2；牲口百分之3）。但相形之下，估计粮食需求最少需增加百分之3。在这十年中，只有四个国家的国内粮食生产增加额比需求比率的增加为快。以整个区域来说，农业的增值平均产值每年下降百分之1.5以上。

145. 至于对外贸易方面，正当日益依赖粮食进口、需要大量外汇之际，农业输出的表现不佳。在1970年代，农产品和牲口输出的实际收益每年下降百分之二，而农产品进口量则增加百分之九左右，1980年的进口粮食占输入总值百分之二十。使人非常不安的是，出口商品价格和出口收益在这个期间产生很大波动。这种波动使非洲农产品出口国的购买力自1973年以来减少百分之四十左右，其原因为价格对比的不利趋势和无法扩大输出数额所致。自1977年以来，购买力就一直不断下降。

146. 非洲撒哈拉以南区域的农地有养活1970年代中期的三倍人口以上的潜力。但是，41个国家中有15个国家在改进其技术条件前无法以本身的土地资源来使目前的人口获得温饱。生产的土地增加缓慢，每年不足百分之一，而可耕地每公顷使用化肥量只有10公斤。目前因为传播病菌的害虫为患而荒芜或无法利用的土地很多，例如舌蝇就使37个国家约一千万平方公里遭殃。

147. 因此，发展改良的技术十分重要，尤其是对非洲常见的生态条件恶劣的雨水丰足的小块土地和季节性农业更是重要。同样重要的是，非洲国家应提请各农业研究方案给予适当支助，尤应强调对传统粮食作物的研究，同时应当制订土地租佃政策，规定土地持有人得到保障和鼓励进行长期改良耕地。各国政府还一定要改良农业投入分配管理工作。捐助国可以做的一项重大贡献是，提供外汇资源的援助，以求确保可以进口发展农业所需的基本工具。

148. 从较长远方面来说，有关劳工资源的政策也很重要。 如果与人口全面增长比较，农业劳工队伍的增长很缓慢，而农村人民流入城市的比率很高，每年达百分之六，反映迅速都市化现象。 许多国家劳工短缺，构成农业发展上的实际障碍。 非洲的妇人务农的男人多，但她们没有土地，而且很难获得贷款、推广人员咨询服务和物质投入。 各国政府也要审议这个问题。

149. 假定粮食需求与人口年增长率百分之三和劳工队伍的增长率百分之一点三的数额相配合（其他的人口变化和收入变化的影响除外），就是说工人生产力必须提高百分之一点七，依靠当前的技术大致无法达到这个水平。 因此，需要使农村地区的生活较具吸引力，以求仍然拥有较多土地的地方可以保留充分的劳力，从事务农。

150. 值得审议的另一项事实是，过去的定价政策使国内贸易条件不利于农业，并且常常不利于粮食作物生产。 许多国家的半官方机构干涉推销、农税和面向消费商品的价格，是农业成绩差劣的成因之一。 在有些情况下，外汇兑换率变化不定，也造成农业表现欠佳。 许多国家由于后勤困难或结构障碍（例如购买农业用品的困难、缺乏必要的基本建设和/或国内销售系统效率不高等）而造成上述问题恶化。

151. 但是，自从《拉各斯行动计划》通过后，许多国家都执行旨在矫正从前的发展战略的政策，旧日的发展战略以工业和市区为中心。 各国在设计新战略时（包括粮食领域的战略），规定各分部门的优先次序也各有不同。 不管确实的分配比例如何，但是，农业方面的国内官方开支应当与这个部门在其经济体系中所占的重要性相配合。

152. 有些国家必须更多注意人口问题。 人口增长率和农村——城市迁移率太高往往使粮食供求不调的情况恶化。 因此，各国必须制订人口增长与发展目标密切配合的政策。

153. 最后，非洲各国制定优先目标时不应无视森林部门。非洲的热带森林超过2亿公顷，其中有3百万公顷没有什么管理。估计每年盗伐森林的面积达四百万公顷。同时，5亿公顷稀疏林地和草原森林被人们砍伐木柴、进行轮耕和过度放牧而受到大规模破坏。每年植树略超过100,000公顷，约为每年被破坏面积的百分之三。非洲的林业产品贸易在1971年以前有大量出超，自那年起至今逐渐下降，现在每年入超达10亿美元左右。

154. 必须采取重大补救行动，防止环境、土地、水源和农业生产的进一步恶化。必须增加植树工作，包括设立绿化地带和生产木柴的庄园。木柴已经很少，有些地区的人为了寻找木柴而妨碍了家庭生活。有些地区木柴很昂贵，人们的营养水准随之降低，其原因不是缺乏食物，而是缺乏烧饭的木柴。由于缺少纸张和建屋木材，使识字运动和大规模建造屋宇计划受到挫折。鉴于人们的注意日低，林业制造就业机会的潜力无法实现，数目不多的熟练管理人员也转业去了。毁林现象是造成非洲各地当前面对沙漠化和紧急局势的成因。

(b) 人力资源发展

155. 虽然教育和训练投资很大，大多数非洲国家仍然严重缺乏熟练人力。紧急作业和救济业务已经证实，动员供给品和设备往往比寻找足够的有经验人力管理和维持业务要容易，特别是在后勤一方面。

156. 长远来说，在国民经济调整期间内，这种在生产部门和服务部门缺乏关键职能和重要人力的情形，显然会限制经济改革和发展的步伐。但是，另一方面，过去25至30年以来建立的非洲教育和训练机构往往因为种种原因而未能充分利用，包括没有充分认识到它们对发展的贡献。在当前经济情况下，很多机构的财务非常拮据，有些机构已暂时关闭。

157. 需要作出坚定努力，促使训练能力和现有教育机构的能力较好地满足紧急和长期人力要求；使它们更能成为发展的业务手段；并且尽可能促使它们成为财务上自主的机构。只有这样才可能扭转当前许多非洲国家明显的教育和训练能力下降趋势。

158. 各国政府应当普遍特别、急迫注意人力资源的发展，因为这是有效的经济改革和复原的核心。加强教育和训练机构应当是制定国家发展政策和结构架构的优先事项，以便非洲国家为自立自足的发展所需的人类知识和技能立下基础。这特别是需要把自然资源基础和资本投资政策与人类资源的发展密切配合，不论是在乡村和手工艺一级，或商业和工业。缺乏协调往往造成大批受过训练的人员没有真正的就业机会，前途茫茫。最后，太多就业机会任令错过，特别是在农村部门，农村已经显示出受到忽视和衰落所积累的后果。

159. 因为现有资源缺乏，特别在国家一级，所以应当对区域机构作最大程度利用，区域机构应当通过技术合作和国际社会的其他援助来加强和多样化。虽然很多问题的辩论已有一段时日，现有的社会和经济危机又给予一层新的紧急性，需要对非洲人力资源这个基本部门的尖锐问题加以实际解决。

(c) 运输和通讯

160. 这个部门内有四个关键领域需要调整：

- (a) 改善运输活动的规划、管理和监测；
- (b) 改善航运、港口和公路、铁路、湖运和空运队的利用；
- (c) 重建和扩大运输的基本设施；
- (d) 谈判和执行每个次区域各国之间的过境协议和航运协议。

161. 必须了解，当前粮食供应的危机并不造成这个区域新的运输问题。相反地，它以极端的方式证实，这套制度在紧急情况下无法产生灵活反应的长期性弱点。无论如何总要调整，尤其是最近将来会有大量粮食进口，调整更见紧迫。

162. 鉴于最近的经验，容易发生粮食不足的各国，必须增强控制航运业务，改善港口作业，联系现有基本设施以及铁路、公路、湖泊或河川等经济上最合算的运输方式，细心调查大量粮食运输的干线。区域分配点的这些主要走道，必须清除一切阻碍运输交通的障碍，这可能需从事大项工程，重建、改良或修理。交通网也可能需要扩大或重整，以便同邻国的交通网密切连接。

163. 在多数情况下，这类改善基本设施的方案规模很大，没有捐赠国的援助是不可能完成的。但是，一旦主要工程完工之后，基本设施的维持应被认为政府拨款的优先项目，部分经费可从征收干线网使用税金筹供。

164. 另一个据有同等重要性的问题是，发展从主要分配中心通往易遭旱灾农村地区的次要支线交通网。

165. 许多非洲国家都应当增加参与下列航运业务：货物聚集和航行合理化办法、散装货物联管和托运人理事会。

166. 许多非洲国家都需要在下面各方面投下巨大资本：发展航运能力和港口装卸设施、修建和整顿陆上运输、购买铁路货栈和车辆、设立足够的种籽和食粮的贮

存网。但是，通过改善运输系统的规划、管理和维修，可以提高几乎所有部门的能力。

167. 另外，从一国到另一国间供应品运输的障碍也需要扫除。当然，各国都有权利实行进口和关税条理来保护自己的利益，但不得有不必要的限制性措施。这对紧急救济供应品特别重要，因此现在要建议一套共同的行为守则。

168. 设立永久性的次区域运输工作队，负责救济业务的一切交通运输的有系统规划，可能是明智之举。这些工作队同国家的、政府间的和组织的密切合作，监测所有运输方式和供应连锁每一环节的作业和有关费用。它们负责次区域的后勤管理、制定捐助者援助项目、评价技术援助和训练的需要。

(d) 环境问题

169. 由于逐渐认识到需要维持自然资源基础，确保能够持久并在环境上说良好的发展，促使非洲国家同非洲经济委员会、环境规划署、非洲统一组织合作，召开一次部长级的非洲环境问题会议。这次会议预计在1985年内召开，制定具体的建议和途径。预计要确定优先事项，制定一份区域方案，处理最严重最紧急的环境问题，特别是有关非洲危机的问题，例如旱灾、沙漠化和水资源管理，通过执行国家和政府首脑在《拉格斯行动计划和最后文件》内采取的各项决定来完成。

170. 国民平均粮食产量下降的长期趋势与环境的退化是有关的。在当前紧急救济期间内，一定要引发并利用有关自然资源基础的知识 and 演变趋势，来预测灾情并避免今后破坏环境的发展。

171. 非洲只利用少数的矿泉水和能源作为农村生产的投入。应当按照良好的环境考虑动员这些资源。生态系统生产力的使用，应当以能够长久维持生产作为基础。逐步沙漠化的过程是由人口为了生存必需滥用土地引发或造成的，必需最急迫加以解决。应当加重土壤和深林的保护。其他重要因素是地方性流行病（河盲和锥体虫

病)，造成潮湿地区开发不良。必须按照非洲自力更生战略的架构，作出巨大努力，控制这些疾病和组织这些半潮湿生态系统居住人民的合理住区。

B. 外部支助

1. 对外贸易

172. 最近的全球性衰退，以及在有些情况由于旱灾引起的出口粮食产量的下降，使得几乎所有非洲国家的外汇收入严重减少。商品部门是大多数非洲国家经济赚取外汇的主要来源，为了改善它的出口收入和成绩，需要采取紧急的和长期性的行动。严格审查出口政策可以作为国家重建和发展方案的组成部分。

173. 补偿性资金安排同这次危机所发生的出口收入问题直接有关。从符合现定规则和条例来源所得的利益，可以按照下列方法增大：(a)增加对业务认识和促进对补偿的申请的援助；(b)加快处理申请补偿程序和以后的付款；(c)补偿各国政府因为外部原因丧失收入因而产生重要项目的国内费用无法支付的困难。

174. 除了国际货币基金组织已经采取的补偿性资金设施之外，由于目前许多非洲国家的困难处境，因此不妨按照各有关国家的付款能力调整偿付条件。在这方面，从1982年第一季度到1984年，目前划归依赖粮食援助和/或遭受旱灾影响的十一个国家，偿付它们以前补偿性资金设施提款的款额共达19,950万特别提款权。

175. 在《洛美公约》内，列入有关治旱和治沙漠化的区域性合作和援助的用意，是令人欣慰的。新商品的增加，包括稳定出口收入制度和矿物设施内的加工货物，不仅从当前危机而且从长期考虑来说，都是一项重要步骤。但是，为处在紧急情况的国家寻找更多资金来源，或提供他种援助，对稳定出口收入制度来说似乎特别重要。

176. 不属欧洲经济共同体的发达市场经济国家和发达社会主义国家，也要设法

设立补偿性资金办法，以减少它们在非洲出口贸易所占比例的不足。而且，遭受旱灾影响的非洲国家会因为目前正在谈判中的增加补偿性资金设施的早日结束而受到很大利益。

177. 受影响国家的对外贸易部门也会因为下列措施而得到利益：(a)增加对进口采购作法的援助，特别是粮食；(b)加强区域内部贸易、包括粮食商品在内的简化的努力；(c)促进在危机情况下商品进口的发达国家同非洲出口国家的协议，以支付有利价格换回供应的保障。

178. 长远来说，目的应当是加强非洲的商品部门。从1979年到1983年非洲收到的贷款占世界银行和国际开发署贷放给农业的总贷款额的14%。这些资源还能通过下列方法予以增加：增加非洲农业在现有世界银行方案所占的比重，任何额外资金都要确定一个适当比重指定用于非洲。这个用途还可以同共同基金的特别帐户找到另外的资金来源，这个基金已有很大的认捐款额。因此可以考虑早日利用这些资金，特别是用来执行已经制订好的有利于非洲旱灾国家各种商品的项目。此外，共同基金的开始生效，以及国际商品协议的顺利缔订或谈判，包括充分的减少过份价格波动的经济条款和其他发展措施在内，都会加强和稳定商品部门，从而提高受影响非洲国家面对未来困境的能力。其他需要加强的领域，不仅是出口部门，而且包括一般的经济，包括发展销售技能，增加在生产国内商品的加工，以及技术规划和采购。普遍优惠制度的范围可以扩大，如果适宜可以扩大到包括所有重要商品。同时也应注意非传统性出口产品的发展。

179. 最后，以商品作联系的债券，也可能是一些国家的资金来源，特别是那些无法进入国际资本市场的国家，包括部分36个依赖粮食援助和/或受旱灾影响国家在内。虽然至今为止这类债券使行很慢，但也许会有新的努力，在有能力的国际组织的援助之下，提高这类资金证券的利用。在这些国家开发商品资源权利，也可以视为是良好的吸取资金的流通证券。

2. 外债

180. 从一切来源借得的非洲外债在1983年底估计约为1,200亿美元。这笔总数中,已发放的中期和长期贷款共计1,070亿美元,短期贷款估计为130亿美元。在1975—1983年期间,已发放的贷款总数据估计是以约百分之18的每年平均速率增长:这种增长已超过了国内总产值或出口的非偶然性边际增长。在这期间贷款的组成发生了重要变动:按减让条件办理的未偿贷款总数所占份额至1983年降低了百分之36(1975年为百分之45)。因全部债务条件变硬和出口停滞的结果,偿债支出比率由1975年的百分之11增长到了1983年的百分之22.4。

181. 今后的几年期间偿债支出的增高预期甚至将更迅速,一部分是由于近年的重新安排使大笔支出到期的结果。偿债支出在1980年代平均约80亿美元,在1985/1987年期间很可能加倍。由于发放贷款总额没有大量增长,预测的偿付债务款项在今后几年期间很可能造成从石油进口非洲国家来的负的转移净额。

(a) 减轻债务的理由

182. 由于在中期的期间因为供应物品有限和因为需求的增长和商品价格的提高都是前景欠佳,难以增高出口数量,所以现在有强有力的理由要求重新安排使非洲国家的预定的偿还债务的开支密切符合它们的偿债能力。

(b) 减轻债务方案的要点

183. 减轻非洲国家债务可采取几种方式,包括取消债务、放弃某一选定期间的偿债付款、和按照更优惠的减让条件重新计算现有的官方发展援助贷款。但是应当认识到未偿债务能由各国政府决定的部分比较说来为数不大:这不包括例如包括应给货币基金组织的付款在内的多边贷款,累积欠款,和所欠私人社团的贷款。处

理此问题的一个基础广阔的方案可载入下列各点：

- (a) 减轻与官方债务有关的债务；
- (b) 改变增借多边借款的条件；
- (c) 改进债务重新安排办法；
- (d) 改进债务管理。

(一) 减轻与双边官方发展 援助有关的债务

184. 非石油进口国家于1982年底所欠与双边官方发展援助有关的未偿债务的偿债付款预测在1985—1987年期间每年约为10亿美元。有利于非洲国家的减轻债务措施可有几种方式：贸发会议第165(S-IX)号决议提供了采取有利于最不发达国家和其他贫穷非洲国家的各种各样措施的最易做到办法。特别是由不属于发展援助委员会成员的各国和东欧社会主义国家实行此种办法可使非洲各国的债务更加大为减轻。其他可采取的措施之一是把最不发达国家和受目前危机影响的其他各国所欠的现有一切双边官方发展援助借款改为赠款。

(二) 多边债务

185. 多边机构放出的贷款虽然使非洲国家作为一个集团所得流入净额达到了值得注意的水平，但是全部多边债务的全盘条件，对为数越来越多的非洲国家来说，却使多边偿债数额超过开支。因为多边债务似乎无法重新安排，付给多边机构的偿债付款构成外债的一个不可改变的组成部分并且是外债管理办法越来越僵化的一个根源。这种僵化是可以减除的，如果多边发展财政机构将其贷款的显明更大部分按照减让方案援助方式放出并容许以更高数额的当地经常费用抵充偿债开支。

(三) 债务重新安排办法

186. 从1979年以来，巴黎协会内重新安排的40件债务之中有30件以上

牵涉到非洲国家。一再重新安排的需要使人想到巴黎协会办法不足以提供所需的喘息机会使债务国家可进行有效调整和财政改革并增大偿债能力。一个可能的解决办法是将来的重新安排在性质上可以是多年的，并且就受目前危机影响的非洲国家和其他较贫穷国家而言，巴黎协会安排可考虑把1985—1990年期间到期的一切付款合并起来，重新安排在15年期间付出，给予10年的宽限期间。

(四) 改进债务管理和债务监察

187. 许多非洲国家都没有负责监察和管理外债的适当机构。各国际组织现正就债务重新安排问题并就目前受危机影响的许多国家现正进行的结构调整方案，提供有价值的咨询援助。现需对非洲国家提供进一步的技术援助以改进它们的管理能力，包括改进收集债务统计数字和监察债务的能力。国家一级的改进债务管理方案应当特别注意增借借款的条件和借款的用途。

3. 资金流动

188. 关于非洲经济危机的报告和分析，卷册浩繁，这显出向这区域的困难重重的国家流入的减让资金数额增多是极其重要。它们需要这种方式的援助以完成立即复原和重建方案并执行关于它们的经济和发展模式的结构调整的较长期计划。许多这种国家的国际收支困难的大量减轻是必需的，因为它们自己增加出口收益的能力由于对市场的供应和市场需要变化难测等问题而受到严重的限制。这种国家只有通过长期的“软性”贷款（或赠款）才能希望输入复原和发展所需的机器和工具。

189. 在这一点上，货币基金组织所定的有关非洲国际收支问题的便利条件对许多国家，尤其在外债方面，是很有帮助的。但是，如果它们要达成它们增强现有生产能力和清除发展进程中的阻塞—包括运输所需的维修和其他必要设备的进口所受严重限制在内—的主要目标，还需要进一步的支援。为此理由，应当进一步考虑非洲各国财政部长的呼吁：给予比货币基金组织目前计划者更长的调整期间，定

出更具灵活性的条件以减少资金流动所受阻碍，和延长偿付期间。 为了帮助使复原方案更有实效，多边和双边捐赠者也可考虑接受更大数额的当地经常费用以抵充偿债开支。

190. 关于较长期的筹资，各方已就下列一点提出了许多建议：特别是通过非洲机构例如非洲开发基金和通过国际机构——尤其是世界银行——取得更多的减让资金的种种办法。 对于世界银行的撒哈拉以南非洲联合行动纲领草案的执行，这些建议是特别重要的。

191. 现在普遍地认识到大多数非洲国家已经或即将着手推行恢复经济和财政平衡的政策；通过效率更高的分配办法更严格管理财政资源的使用；更概括地说，从事费力的调整。 为执行这些措施，它们需要它们的发展合作者给予更有力的支援，从增加减让资金开始。 持续的呼吁是：在执行重要的新的行动纲领时，各捐赠国家应当竭力对非洲，特别是对26个非洲最不发达国家增多双边官方发展援助。增加的财政支援也应由世界银行和货币基金组织提供，因而使这两个机构能够各别地分配额外的开发协会资源和特别提款权给非洲国家。

192. 最后，国际农业发展基金的第二次补充应当尽可能早日完成，因为该基金在农业部门的重建和发展方面有重要的作用。 最终，除非对非洲提供短期和长期的有力的财政支援，许多非洲国家内目前进行的无畏的努力，至少在可预见到的将来，将不会产生预期结果。 结构性经济缺点也仍将继续存在使目前的危机持续下去。

四. 结论

193. 上面审议了非洲危机，从审议结果可以清楚地看出，非洲国家和国际社会有着越来越大的决心，共同作出有系统的努力，防止非洲国家的社会和经济灾难。这类工作不但针对紧急需要，也针对较长期的需要和问题，现在已经在进行中。

194. 但是一般说来，情况仍旧很不稳定。有若干非洲分区发生了一些变化，尤其是在所需进口粮食、运输及分配和卫生及营养等方面这些变化关系极为重大。

195. 1983—1984年期间作出了很大的努力来满足粮食需求，结果粮食援助认捐数几乎达到估计所需援助的90%。该区域一些国家再度遭受旱灾，因而可以假定1984—1985年将需要作出更大的努力。此外有些国家由于外汇的限制不可能以购买粮食的方式达成进口指标，因此建议不断作出评价。

196. 9月中为止所得到的资料表明，预期1984—1985年本报告所审查的36个国家中有11个收成很差，需要进口很多粮食。这11个国家估计共需进口谷物690万公吨（其中包括摩洛哥结构性逆差290万公吨）。估计需要提供粮食援助210万公吨，以补这11个国家粮食反常的短缺。该地区其他国家1984年底的收成也不好，因此预计这些数字还可能大大增加。

197. 救济品的运输、储存和分配方面的问题仍旧是阻碍援助工作的主要因素，造成这些问题的主要原因是准备不充分和后勤规划及管理工作没有做好，而在这方面一项关键性的工作就是保持现有运输能力。鉴于粮食援助运输量很大，必须在这方面继续提供大量的援助，特别是为国内运输提供设备、零件、后勤支助、技术援助和赠款，并加强储存能力。确定的所需援助额很大，达\$5,400万。也必须在运输方面进行分区合作，特别是沿海和内陆国之间的合作。

198. 卫生、营养和畜牧等其他方面仍旧需要几个月前所需要的那种紧急援助。联合国各组织加紧设法为最脆弱的人群提供补充营养餐和采取促进保健的行动。但

是仍旧未能满足许多需要。 据估计1984年8月31日保健和营养方面仍旧需要\$37,700万的援助,其中包括一些处于危急状况的国家重建基本保健基础设施的费用初步不完全的估计数\$37,000万。 在这方面需要作出进一步的评价。 在规划大规模救济活动,使其现代化,和进行长期重建工作时,应当继续充分考虑到非政府组织和志愿机构不可缺少的关键性作用和它们迅速而灵活的反应能力。

199. 许多国家的牲畜损失很大。 短期来说,应当集中注意力于设法保护现存的牲畜,使它们处于良好的状况。 必要时应当审慎地规划并且尽可能不延迟地进行减少牲畜饲养数的工作。 长期来说,各国——特别是较易遭受旱灾的国家——的国家畜牧政策应当注意鼓励将牲畜饲养数保持在现有牧草足够供应的水平。

200. 非洲社会和经济危机一个严重的方面就是人民失所的问题。 最近的第二届援非难民会议讨论了难民对非洲国家造成的影响的问题,并在避难国在难民专员办事处和开发计划署协助下拟订的长期发展方案的范围内,奠定了处理难民的需要和问题的基础。 仍旧有大批难民——估计有570多万人——为了粮食、水源、工作等人类基本需求的离开农村地区的家园。 其中只有很少一部分人登记有案或住在难民营。 迫切需要估计因旱灾而流离失所的难民人数。 也必需将援助这些人的紧急人道主义救济目标同在农村地区创造经济机会的目标和农村发展的长期目标结合起来。

201. 人们日益认识到必须做好防备旱灾紧急情况的工作。 许多国家制定或加强了国家办法和政策,以规划和协调救济工作,并且更有效地调动资源,也越来越多地使用天气和收成预报和其他监测系统。 这些努力需要持续的技术和财政援助,在这方面,国家一级系统,特别是驻地专员,可以起重要的作用。 此外还应当充分利用非洲政府间组织的经验和技術能力和许多分区合作的机会。 在许多情况下,这些机构可以帮助订立一致的重建和发展原则。

202. 在供水方面,目前这种执行小型多目标方案的做法应当继续下去,这种方

案通过小型灌溉、卫生、营养、畜牧和能源等项目，处理多数重要领域，特别是粮食生产领域的问题。开发计划署以1983年12月清偿联合国紧急行动信托基金的债务后所得到的资金在这方面提供了很大的支助，但是还需要更多的资源来扩大这类方案。

203. 非洲国家和捐助国在处理当前的紧急情况时，越来越注意长期结构性的需要。世界银行最近的一份报告，《朝向非洲南撒哈拉的持续发展：联合行动计划》，为一致行动订立了有益的原则。主要还是要由非洲各国政府在下列各领域负起责任：(a) 拟订协调一致而实事求是的国家重建和发展方案；(b) 改进经济管理方式，特别是适当地分配现有财政资源和向生产者提供适当的价格鼓励办法；和(c) 培养各经济部门的企业人才。

204. 非洲各国政府固然迫切需要采取上述国家措施，也必须在初级商品出口、外债和资金的流动等互相关联的领域得到足够的国际支助。鉴于目前非洲国家很需要资金进行重建和促成经济复苏，现有补偿办法应当尽可能灵活地使用。此外，双边债权国应当作出新的努力，借着重订还债期限和在适当期间内免除债务偿付的开支等方式，减轻这些国家的债务负担。

205. 世界银行的报告中主张，捐助国应当斟酌受灾国家需要资金的情况，实施减轻非洲国家债务偿付负担的战略。非洲国家必须得到适当的双边和多边财政援助，才能实施重大的政策改革方案，采取经济复苏和重建所需的增进进口能力和缩小各国间的储备差距等措施。

206. 最后，本审查报告内谈到的问题有很多以前已经讨论过了。过去五年来，对非洲危急情况的成因和补救办法进行了若干重要的研究和调查。非洲国家首脑在象《拉各斯行动计划》一类有关声明中共同表达了他们的意见。这些分析非洲面临的问题并制订解决这些问题的战略的努力，使人们对于非洲人应如何从目前这种依赖状态步向自力更生和自给自足，有了较深入的认识和看法。世界银行的报

告中说，现在对危机的所有层面已经形成了一种协商一致的基本原则。对所有有关方面来说，“要作出这些政治决定很不容易，但是现在已经是刻不容缓了”。

207. 现在必须从考虑这些问题进一步采取具体行动。在这个过渡期间不应当让非洲孤军奋斗：非洲的经济基础仍旧很薄弱，无法承受克服危机步向重建和发展的重大压力。

注

- ¹ 安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布尔基纳法索、布隆迪、佛得角、中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥、莫桑比克、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、索马里、坦桑尼亚联合共和国、多哥、赞比亚和津巴布韦。
- ² 喀麦隆、科摩罗、吉布提、象牙海岸、尼日尔、尼日利亚、苏丹、突尼斯和扎伊尔。
- ³ 斯威士兰是1983—1984年反常地缺乏粮食的24个国家之一，但是没有列入1984—1985年粮食不足的国家。
- ⁴ 实际提供粮食援助622,000公吨。未能充分满足莫桑比克、赞比亚和津巴布韦的需求。
