

消除非洲之角的粮食不安全
政府和联合国机构的联合行动战略
总结报告

序言

在 2000 年 4 月 6-7 日于罗马召开的行政协调委员会（ACC）会议上，联合国秘书长宣布为联合国非洲之角长期粮食安全、农业发展及相关问题的行动专门设立一个机构间工作组。该工作组由 10 个行政协调委员会成员机构¹的高级代表组成，由联合国粮食及农业组织总干事担任组长。

该工作组的最终报告以一份“行动战略及框架”的形式，就联合国在应对消除粮食不安全挑战时所采取的行动做了全面的介绍，本份文件就是对该报告的总结。工作组还提出了将框架逐步转化成行动的各种方法。我们已经尽了最大努力，确保该战略能以各国政府自身的粮食安全战略为基础并与之保持一致，但由于时间有限，各方尚未最终完成所需的磋商工作来确保做到这一点。等到本报告提交，各国首脑就消除饥饿与粮食不安全做出承诺之后，该项战略就能彻底得到该地区各国政府的接受，并对其实施做出承诺。

就对问题的根源分析，或者对该地区实现粮食安全必须采取的措施而言，工作组提出的各项建议并没有什么新鲜内容。之所以提出该项行动战略，目的就是希望能够充分利用在本地区实现和平的希望，同时促使各国政府重申对粮食安全的承诺。希望由联合国各机构、各国政府和各非政府组织真正合作促成的这一行动，能激发出同样的合作精神，将我们的共同远景变成行动，在非洲之角彻底消除饥饿，最终根除该地区的粮食不安全问题。

¹ 联合国非洲经济委员会、联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金、联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国儿童基金会、世界粮食计划署、世界卫生组织、世界气象组织及世界银行。

目录

序言	2
非洲之角的粮食不安全	4
粮食不安全的严重性与影响	4
粮食不安全的深层根源	5
农村地区的粮食不安全	6
支持性环境	8
粮食安全长期战略	10
行动框架	10
扩大可持续生计机会	11
保护最需要帮助的人群	12
创建有利环境	13
将框架转化成行动	15
为粮食安全作出承诺	15
国家粮食安全计划	16
制定和实施国家粮食安全计划	18
区域粮食安全计划	20
未来方向	20
启动进程	20

非洲之角的粮食不安全

非洲之角有几百万人民在遭受食物不足，面临饥饿的威胁。他们要面对干旱、冲突、基础设施薄弱和生计选择有限等困难。但如果该地区的人民和政府能够团结起来，和非政府组织携手合作，他们就应该能够采取长远措施，确保实现长期粮食安全。

粮食不安全的严重性与影响

非洲之角是世界上粮食不安全问题最为严重的地区之一。在整个非洲之角，有超过 40% 的人民吃不饱肚子，而在厄立特里亚和索马里，该比例则高达 70%。该地区的 7 个国家 – 吉布提、埃塞俄比亚、厄立特里亚、肯尼亚、索马里、苏丹和乌干达 – 共有 1.6 亿人口，其中有 7000 万人生活在极易出现极端粮食短缺的地区。在过去 30 年中，这些国家至少每十年出现一次饥荒，而且它们均为东非政府间发展组织（IGAD）的成员。

即便在正常年份，东非政府间发展组织各成员国也难以满足人民的粮食需求。其中有 4 个国家 – 厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里，目前的人均膳食能量供应量大大低于最低要求。例如，在索马里，1996 年的人均膳食能量供应量要比最低要求低 26%。这尤其会对儿童造成严重影响，给他们带来生理和认知方面的终生缺陷。在埃塞俄比亚，三分之二的儿童发育迟缓；在索马里，20% 的儿童在五岁前死去。妇女是主要农业劳动力和照顾家庭的主力，她们的营养状况也同样令人担忧。

在这些极不稳定的情况下，任何外部冲击，无论是干旱、洪灾或迁徙害虫的入侵，都会将大批民众逼上绝路。全国粮食产量可能并没有出现大幅下降：即便在最严重的荒年，国家的粮食总产量也仅比长期平均数低约 7%。但对于最贫困的社区来说，影响却是灾难性的，因为本来就面临粮食短缺的贫困家庭此刻突然发现自己连一点粮食也没有了。

本地区最大的粮食不安全人群就是那些生活在降雨量较大地区的能勉强维持生计的农民：他们通常几乎没有土地和资产，在远离市场的偏远地区劳作。同样面临风险的是生活在辽阔的干旱、半干旱低洼地区的 1500 至 2000 万牧民：遇到干旱时，这些牧民不仅要挨饿，还要失去自己的生产性资产。最后就是日益壮大的城市贫民，他们中的很多人为了躲避农村的贫困和冲突而来到城市。

粮食不安全的深层根源

虽然粮食不安全不可避免地与农业生产联系在一起，但我们必须把它放在贫困大背景下进行分析。农民和牧民很容易陷入粮食不安全境地，其原因不仅是他们生产的产品不足，还因为他们缺少储备。他们通常没有积蓄，也几乎没有其他收入来源。因此要想加强粮食安全，除了提高农业产量外，他们还必须开辟更加多样化、更加稳定的生计手段，使自己和家人免受外来冲击的影响。要做到这一点并非易事。前面的道路上障碍密布，其中最主要的就是自然灾害和武装冲突。

自然灾害

影响非洲之角的主要自然灾害就是旱灾。该地区大部分为干旱或半干旱地区。降雨量低，不稳定，分布不均。虽然干旱和洪灾一直是周期性出现，但仍有证据表明，气候正变得越来越不稳定，天气事件也变得越发严重。

面临这样不稳定的环境，该地区的人民已经开发出了具体的应对策略。例如，农民会调整作物播种时间，而且当情况特别严重时，他们甚至可能选择靠打猎和采集为生。同样，牧民也有各种选择：他们会将畜群拆分开来，留出部分牧场作为储备牧场，或迁徙到新的草场。然而，即便是最好的应对机制也都会在长时间挥之不去的干旱后失去作用。

冲突

国内或国家间武装冲突是加重该地区人民易受害性的另一个核心因素。冲突及粮食安全之间有着不可分割的联系，相互之间起着引发和强化作用。一些居住在粮食安全社区的人们感觉自己已经被中央政府边缘化。同时，冲突本身几乎总是会加剧饥饿，因为它迫使人们背井离乡，并破坏市场销售体系。然后就会产生长期效应：支离破碎的社区对未来几乎失去了信心，不愿在农业发展上进行投资。

同时，各国政府却继续在浪费宝贵的资源，用来购置武器。例如，1997年东非政府间发展组织各成员国的军费开支高达20亿美元。这让捐赠方陷入犹豫，因为资金很可能会被用于战争，而不是通过发展项目用于减轻贫困。

人口增长

非洲之角的人口（1.6亿）自1974年以来已经增长了不止一倍，预计到2015年会再增加40%。人口增长已经对自然资源造成了巨大压力，特别是土地和森林资源，同时导致农村人口大批流向城市。尽管如此，以农业为生的人口仍在增长。

农村地区的粮食不安全

该地区的最弱势人群是农村人口。他们几乎没有任何政治影响力，往往分散居住，和他们联系十分困难。因此，他们往往孤立无援，只能靠自身力量与变化无常的气候抗争。

脆弱的生态系统

除了乌干达以外，非洲之角各国的土地中只有 4-10% 属于可耕地。多数穷人集中在干旱和半干旱生态系统中，由于人口增长，他们不得不以越来越集约化的方式耕种着越来越边缘化的土地，而土壤能够休养生息的机会则变得越来越少。例如在埃塞俄比亚，几乎 40% 的农户拥有的土地少于 0.5 公顷，而超过 60% 的农户拥有的土地少于 1 公顷，而每家农户要靠这些土地养活大约 6 至 8 名家庭成员。

对脆弱生态系统的不可持续的开发已经导致生物质、生物多样性和渗水量在不断减少，而水土流失则在不断加剧。这就使环境退化继续恶化，农业生产率不断下降，因而进一步加剧了贫困和粮食不安全。

环境退化还会影响到牧民，但这方面的证据相对比较模糊，因为畜群一直都存在大小变化的周期。在饲草充足时，畜群往往会扩大，但随后由于过度放牧，再加上干旱，饲草供应量就会下降，畜群就会饿死，或无法繁育。接下来会出现畜群数量减少，再加上雨量好转，又会使牧场迅速得到恢复（虽然畜群数量减少意外着以养畜为生的人们会面临困境）。这些周期使得我们难以从中识别出长期趋势。

农业生产率低下

非洲之角的作物产量在全世界属于最低。主要原因是水资源管理不足，这里只有不到 1% 的耕地能得到灌溉，而亚洲的灌溉比例是 37%。然而，即便是在雨量相对比较可靠的地方，农民也往往难以获得知识、资金和市场准入。此外，他们的土地通常十分有限。

居住在雨量较低地区的人们面临着更多的困难，那就是无法充分利用“绿色革命”技术，如杂交种子和化肥，因为这些技术通常都是为降雨量较大或灌溉前景较好的地区所开发的。也的确有一些适合干旱地区的技术，其中有一些已经在非洲其他地区得到采用，这些技术也可以推广到非洲之角的边缘化地区。

被忽视的牧业

牧民一般要比农民富裕，至少在未受灾害影响的时候是这样，但一旦灾害来临，他们就可能失去全部资产。各国政府和国际组织在改进牧业系统方面的努力相对较少，而且即便是采取了一些行动，也只是针对显然无人居住的牧场中的家畜饮水和兽医服务等方面。但即便是在干预活动取得成功的情况下，如彻底根除了牛瘟，这些活动也只是起到了提高畜群数量的作用，从而又会导致过度放牧。

知识和信息系统薄弱

地方政府与国家政府往往缺乏数据或分析方面的能力，难以快速应对不断变化的形势。同时，当地社区可能对给自身生计造成影响的大环境一无所知。多数信息系统都注重作物产区的早期预警系统。但即便有了充分的预警，行动速度却往往很慢。有效的救灾干预行动需要遵循精确的前后顺序，先从早期预警到粮援认捐，接下来是粮援交付和向目标人群准确分发。正如最近该地区发生的危机所示，这一链条中仍存在着很多薄弱环节。

生计选择有限

该地区农村的大多数人几乎完全以种植有限的几种作物为生，或以放牧为生。换句话说，他们的生计选择十分有限，这使得他们极易受到外部冲击的影响。他们几乎没有多样化的可能。由于没有灌溉或无法进入市场，农民们很难转向其它作物生产，而且由于缺乏教育，他们几乎不可能得到其它就业机会。妇女处于尤为不利的地位：男人们外出去城市或大农场打工，使更多的压力压在了留在家里的妇女身上；而很多技术创新都只对男性产生好处，妇女们得到的则是更大的工作量，粮食安全水平却没有提高。

自由化效果不均

非洲之角所有国家都一直致力于市场自由化，采取了诸如放宽政府营销委员会的监管，让农民自由选择在哪里出售产品等措施。虽然自由化为拥有高质量土地、灌溉系统和市场准入的农民提供了新的机遇，但它却没有给缺少资源的贫困农民以及较偏远地区的农民带来多少好处。事实上，他们可能变得比以往更加贫困，因为化肥和其他农资的价格在上涨，而农产品的价格则在下降。金融市场的自由化也带来了同样的两极分化现象：银行往往愿意贷款给大型农场主，而不愿贷款给被视为高风险客户的贫困农民。

另一方面，牧民们往往从自由化中获益，特别是从海湾各国有利可图的出口市场中获益。

基础设施薄弱

由于道路和交通体系不够完善，通讯服务和能源缺乏等因素，很多地区正在走向边缘化，结果导致很多人被迫与国民经济及区域经济隔绝开来。水的供应量也很缺乏：在厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里，只有四分之一的人口能够获得安全的饮用水。环卫体系也很不完善：这三个国家中只有 13% 的人口拥有安全的环卫条件，而除了肯尼亚以外，其它各国拥有安全环卫条件的人口还不到总人口的 50%。

健康水平低

非洲之角各国的健康水平是全世界最低的。其中最弱势群体要数儿童，他们中的很多人食物不足，患上各种传染病，特别是麻疹，还有其它类型的疾病，如疟疾和体内寄生虫。妇女的健康状况也很差。三分之二的育龄妇女患有贫血，这是造成孕产妇死亡率畸高的一个原因。艾滋病带来的威胁出现的时间较晚，但也同样令人担忧。那些生活在城镇的人能更好地获得服务，但农村社区却得不到良好的服务，而游牧及半游牧社区往往是最难获得服务的人群。

教育水平低

受教育机会也同样差强人意，但各国的情况相去甚远。在肯尼亚，男女童小学入学率为 85%，成人识字率为 77%。而在索马里和埃塞俄比亚，男女童入学率分别为 11% 和 37%，成人识字率分别为 24% 和 33%。在这两个国家中，女童的处境最为艰难。

支持性环境

除了脆弱的环境和较低的健康、教育水平外，非洲之角的农村社区还面临着不利的经济及政治环境。

经济薄弱

东非政府间发展组织各成员国属于世界上最贫困的一类国家：其人均国民生产总值仅为 190 美元。除了肯尼亚和乌干达，这些国家 1965 年至 1998 年的经济增长速度勉强跟上人口增长速度，甚至落后于人口增长速度。该地区各经济体严重依赖农业：雨量充沛会刺激经济增长，而雨量不足则会导致经济衰退。一些经济体还很容易受国际商品价格的影响，特别是咖啡和茶叶价格。它们几乎没有其他收入来源。厄立特里

亚和吉布提能从港口获得一些收入，但除了苏丹外，该地区各国均不具备丰富的矿产资源。

援助量下降

东非政府间发展组织得到的官方发展援助总额自 1990 年起已经下降了 40%，而用于农业的官方发展援助量下降幅度更大，目前的年人均援助量仅有 15 美元。此外，所提供的援助，特别是粮援，也往往助长了这些国家依赖外援的文化。联合国各机构已经发现自己很难保证援助的连贯性，因为由于目标调整和资源减少，联合国各机构的能力已经被削弱。

缺少“惠农”政策

除了少数例外，该地区各国政府都尚未制定出明确的“惠农”战略，提出措施确保粮食安全。多数国家一直致力于使经济自由化，但很多穷人由于缺乏与市场的联系而无法从自由化带来的机会中获益。他们也无法从新启动的商业银行及农村信贷计划中获益。

治理体系过度集中

有几个国家已经采取大力度措施，对本国的治理体系展开民主化改革和权力下放。但该进程一直进展缓慢，并由于地方层面缺乏相应技能和资源不稳定而受到阻碍。

援助措施

近年来，官方援助采取的多数举措都集中在应急干预活动上，而不是长期发展计划。已经在尝试改变这种现状，将救济活动与发展计划挂起钩来。但由于缺少政府资金，这些计划很难持续。虽然已经在努力改善联合国援助的协调工作，例如通过了《联合国发展援助框架》，但各机构通常都无法做到为各国政府提供连贯、持续的支持。

全球环境

虽然非洲之角各国可能从全球化中获益，但全球化也带来了一系列风险，特别是对于贫困农民而言，他们难以获得新技术，目前又面临来自资本集约型外国生产者的更残酷的竞争。

粮食安全长期战略

非洲之角各国要想消除粮食不安全，就不仅要提高农业产量，还要改善健康和教育水平，加强基础设施，以扩大经济机遇。

行动框架

消除非洲之角的粮食不安全必须被视为是一项长期发展目标，要实现这项目标，最佳方法就是通过一系列有难度但却可以实现的目标逐步得到实现。20世纪90年代召开的一系列国际会议和首脑会议已经为此确立了一些相关目标，其中对于粮食安全来说最关键的就是1996年的世界粮食首脑会议，它提出要在2015年前将饥饿人口数量减半。这项承诺得到了参加世界粮食首脑会议各国首脑的支持，并在2000年9月通过的联合国千年首脑会议《宣言》中得以重申。

对于非洲之角各国而言，实现此目标意味着他们国家中长期饥饿人口总数将从7000万减少到3500万。但粮食不安全问题是不能孤立解决的。同时必须要在其他重要领域的国际目标上取得平行进展，包括减轻贫困、教育和识字率、降低婴儿、儿童和孕产妇死亡率、改善生育健康、环境保护等。该地区各国目前应该根据这些全球目标，确定自己的区域和国家目标以及相关指标。

除了确定目标，各届国际会议还表示，自己已经确定的发展目标应该在人权框架下得以实现。这种“基于人权”的方针承认，各国政府及它们的国际发展伙伴都有责任确保尊重人民的基本权利，包括人人免于饥饿的权利。其次，它指出，发展的受益人有权参与对自己的生活产生影响的所有决策过程。

要想实现过去十年中确定的各项发展目标，我们必须在各个层次同时采取行动。需要大规模投资的领域总是存在的，如改善港口和道路，但未来的大部分投资仍可能是针对地方喜好和需求的小规模投资。这意味着地方性民间社团组织将发挥关键作用，如非政府组织、农民协会和其他社区组织。同时，政府必须尽量把大部分官方职责移交给地方层次。

要采纳的战略应该为那些偏远地区的人们开辟新的机遇，包括居住在易发生饥荒的脆弱高地和干旱、半干旱低地地区的人们。战略还应该让妇女在决策中平等地表达自己的意见。各项计划必须更有效地尊重牧民及农牧兼作人民的权利，即便当计划的

重点不是扶贫时，也应该对计划进行评估，看看可能会对该地区的收入和资源分配造成什么影响。

对于任何一项干预活动来说，成功与否取决于所有伙伴方，无论是地方还是外部伙伴，以及受益方是否都认为这是一项长期承诺，能比普通发展项目延续更多年。

战略包含三大核心内容：

- 扩大可持续生计机会；
- 保护最需要帮助的人群；
- 为减轻粮食不安全及贫困创建有利环境。

扩大可持续生计机会

广泛的农业发展是实现长期粮食安全的主要途径。该地区各地条件差异很大，因此不可能开出统一的药方。每个社区都必须确定如何才能最佳利用现有资源，并相应调整自己对土地、水资源和劳动力的利用情况。

对于降雨量较大的地区，已经有现成的、经过检验的提高农业产量的技术。这些地区的农民还可以考虑种植较高附加值的经济作物，或多样化经营畜牧生产。

降雨量较少地区的农民可以选择的方案相对较少。有些人拥有小规模灌溉设施，或集水技术，但只依赖于雨育农业的农民必须更有效地利用稀少的水分，采用抗旱作物品种。对于牧民而言，情况稍有不同，因为他们已经是该地区少雨边际地带最高效、最可持续利用资源的人群。因此，任何为提高他们的生产率所做的努力都必须考虑到畜群数量和牧场生态之间的微妙平衡。

这些资源的管理决策大多数要靠社区自己去决定。但政府和国际组织可以提高人们对资源和机会进行评估的能力，促进他们更好地获得知识与专长，并帮助他们对替代性方案进行检验。

扩大市场及贸易

该地区人民要想使自己的生产活动多样化，提高生产率，就需要更多的机遇来销售自己的产品，更好的获得市场信息。目前，东非政府间发展组织的区域贸易受到复杂、高额的关税制度以及缓慢、低效的许可程序的严重阻碍。因此，该地区每个国家都应该协调统一自身的政策，以促进贸易。

就业和收入多样化

农民需要通过经营周期较短的畜牧生产来使自己的收入来源多样化。在牧区，奶类和肉类产品加工及皮革生产可能起到补充收入的作用。但从长远看，更多的人必须要从事非农产业。这就要求提高教育水平，强化技能培训，改善交通、通信条件，改善市场准入和金融服务。各国政府还可以通过取消法律或官僚障碍为创业提供便利。

保护自然资源

缓解该地区自然资源压力的最好办法就是降低人口增长速度。但同时也必须保护自然资源。与简单的限制过度使用相比，更好的办法是鼓励社区保护自己的资源，同时允许它们分享可持续资源和环境管理所带来的好处。

加强卫生和营养

人们只有在健康和营养充足的条件下，才能充分利用新的机遇。拥有充足的粮食只是解决问题的一个方面，还必须将充足的粮食供应与医疗条件的改善、营养教育和安全的供水联系起来。

非洲之角的人民还需要更高的教育水平，拥有更好的学校和教师。更加先进的信息、通讯和知识体系也至关重要，但这些都应该瞄准偏远地区和边缘化地区，并在与用户密切磋商后进行设计，只有这样才能满足贫困人口的需求。

保护最需要帮助的人群

除了增加发展机会，各国政府还需要为那些迫切需要帮助的人们提供保障体系。该地区仍很容易遭受自然及人为灾害的影响，因此必须改善应对这些紧急情况的应急体系。

气象预报能提前几个月就干旱和洪灾发出警告，但农民和牧民却很少能够获得这种信息。此外，能够掌握此类信息的政府和捐赠方目前的反应尚不够迅速或不够充分。为了提高绩效，各机构需要获得有关特定人群易受害性的更有效信息。必须与非政府组织建立伙伴关系，因为它们往往掌握着最有用的信息。

目前，越来越多的救灾计划都在规划时包括了重建的内容，所采用的方法有以工代赈、以劳动换现金以及小额信贷计划等。但实践证明，这些计划执行起来存在难度，因为很多工作人员缺乏必要的经验，而且从长远角度重建基础设施和服务体系的资金常常不足。

社会安全网能防止儿童营养不良，而供膳计划虽然成本较高，但如果能更直接针对最贫困地区的学校及诊所，并将职责下放到当地社区和家长小组的话，就能提高计划的成本效益。作为最弱势群体的孤儿、老人、残疾人和那些原本无资格的人需要得到更加持久的支持。但任何此类计划都必须得到可持续的财政保障。

创建有利环境

该地区很多政府都已经启动了广泛的体制改革。一方面，它们已经为私有部门和民间社团提供了空间。另一方面，它们又在努力改善政府剩余职能的运作质量，例如提高公共服务部门的效率，打击腐败，对很多活动实行权力下放。这些进展都有助于减轻贫困，促进粮食安全，但各国政府还必须确保改革能满足社会中最贫困人群和最边缘化人群的需求。

理论上，政府部门的精简能为其他服务供应商提供更多的机会。但这并不能保证活跃的私有部门或民间社团能自动填补这些空白。为了鼓励这些部门中各方的参与，各国政府必须合理调整规则和程序，简化贸易规定，并对物质基础设施和通讯系统进行投资。同时，各国政府还应为非政府组织创建一个合理的监管环境。

这一进程中必要的一项内容就是权力下放。当地民众应该在政治进程中拥有更多的发言权，并得到允许按照自己的需求设计各类服务。这一点不会自动实现。地方行政管理人员要为民众提供支持和培训，这样才能让他们获得与自身的新职责相匹配的技能。为了支持各项活动，必须建立强有力的法律制度，配有公平、有效的执行机制，让民众学会信任法治。

支持粮食安全的很多最重要的活动都将在地方层面展开，都是根据当地需求和当地参与情况设计的社区干预活动。但也需要在国家和区域层面开展其他活动。在国家层面，各国政府必须加强一些机构和监管单位，包括农业科研和普查机构。在其他一些活动中还要依靠跨国合作，正如在防治蝗虫和防治和消灭牛瘟等家畜疾病方面所做的那样。

为减轻粮食不安全采取的任何战略还必须包括调解目前冲突和防止未来冲突的措施。各国政府应促进与在此领域有可靠经验的非政府组织的合作，并减少武器在国内和跨境的流动。

加强区域合作

很多与粮食安全有关的问题都需要在区域层面解决。加强区域合作将大大有助于粮食安全，因为它能为冲突的解决提供一个更加有利的环境，加强经济一体化，促进技术合作。

达成共识

本报告中介绍的观点和原则都是通过与本地区高层政府官员密切磋商得出的结果，他们中的很多人都对工作组的工作表示出强力支持。联合国驻国家工作队和常驻协调员也对此表示出积极的态度，称此项活动为联合国各机构提供了独特的机遇，携手解决粮食不安全问题。

将框架转化成行动

各国政府和他们的国际发展伙伴必须致力于制定共同的目标、政策和计划，以便在非洲之角结束饥荒和粮食不安全状况。

为粮食安全作出承诺

工作组编写本报告的中心思想是，要在各相关国家和国际社会的能力范围内消除非洲之角的饥荒，解决粮食不安全问题。明确了必要的战略和框架之后，接下来就必须让各国政府、区域组织、联合国机构、捐赠方和民间社团都作出承诺，因为它们都在将共同政策转化成实际行动的过程中起着关键作用。

各方都应该做出承诺

政府。在国家层面，各国政府必须完全承担起消除粮食不安全的责任，具体做法包括确保实施良政，提供良好的健康和教育服务，向人民赋权。资源的配置，特别是对小农基础农业生产活动的支持，就是一项看得见的承诺，有助于减轻对外部援助的依赖。还必须努力确保国家和地区和平与稳定。各国政府承诺的一项中心内容必须是制定出全面的“国家粮食安全计划”。

区域组织。该地区主要的政府间组织有东非政府间发展组织、非洲统一组织、东南非共同市场和东非共同体。东非政府间发展组织应该和相关政府携手制定和实施一项“区域粮食安全计划”，内容包括冲突的解决、技术合作、促进区域间基础设施建设、促进贸易、贸易政策自由化和协调统一、经济一体化和区域综合早期预警系统。

联合国机构。联合国各机构应在“联合国发展援助框架”下紧密合作，通过各种途径为各国政府提供支持，包括政策对话、能力建设以及对基本经济和社会服务的支持等。联合国各机构的一个重要作用就是帮助各国政府确定发展计划的优先重点，并为实现粮食安全和防灾减灾制定投资计划。

捐赠方。多边和双边捐赠方要承诺提供长期资金，支持各国消除饥饿和粮食不安全，资金水平应与问题的严重性相匹配。除了软贷款或赠款项目和部门计划等传统机制外，捐赠方还需要做出长期承诺，采取创新性供资机制，以便更好地针对地方层面的举措做出反应。还需要采取共同的机制，促进国家粮食安全计划的实施。

民间社团。各类民间社团，包括非政府组织、农民组织、社区组织和私有部门，都要做出承诺，与政府和国际伙伴共同合作来解决粮食不安全问题。他们应该在政策

对话、冲突的解决、信息和知识交流等方面起到积极的作用，特别是为参与式规划提供支持，还应该在为这些新近实现私有化的经济体提供通常缺失的各项服务方面发挥积极作用。

确保作出承诺

为了让各相关伙伴做出正式承诺，工作组建议于 2001 年召开一次高级别会议，由各国首脑和区域组织、联合国机构、捐赠方和民间社团的高级代表对自己能够提供的支持做出承诺，最好能以一项“契约”的形式加以落实。

国家粮食安全计划

各国政府都要以世界粮食首脑会议“后续战略”及现有国家粮食安全举措和“减贫战略”为基础，制定一份“国家粮食安全计划”。国家粮食安全计划要有两项重点：一是消除饥饿，二是解决长期粮食不安全问题。

消除饥饿

“国家粮食安全计划”的主要内容之一应该是备灾和消除饥饿。早期预警系统需要重新建构，以便更好地涵盖牧区及农牧兼作地区，还要与区域系统联网。它们应该建立在当地社区和国家及国际决策者之间充分的双向交流基础上。农牧民应该能够向决策者反映何时何地自己的粮食库存出现短缺，家畜面临死亡，而能获取气象预报信息的各国际机构则应该确保将信息迅速传递给当地社区。

一些最关键的决策将涉及战略性粮食储备，这是一个复杂的话题，需要专家提供专业知识。必须有充足的粮食来保证任何人不会挨饿，但同时必须注意不要扰乱当地粮食市场。

快速从应急救灾活动转向恢复重建和发展活动也很重要。在紧急情况下以低价或免费提供农资和信贷也可以帮助人们快速启动重建活动，但前提是必须随后在基础设施和服务方面做出有针对性的后续投资。

采纳长期战略的一个后果就是捐赠方可能会减少粮援，这可能会导致官方发展援助量出现净下降。为了避免这种后果，捐赠方可以承诺在今后 5 年左右的时间内保证提供基础水平的粮援。

解决长期粮食不安全问题的计划

然而，在应对紧急情况的基础上，各国政府还必须通过协调一致的计划，针对本国特定地区的最弱势人口，解决长期粮食不安全问题。国家粮食安全计划要避免采取宽泛式、缺乏针对性的做法。

扩大可持续生计机会。迫切需把重点放在加强资源短缺小农的生计上，要通过农业技术和支持服务、市场准入和信贷相结合的办法，再加上乡镇企业和农产品加工业的发展，来实现这一目标。例如，对于居住在高地的人们，这就意味着要在粮农组织粮食安全特别计划的经验基础上，通过小型灌溉技术更好地利用水资源。而在干旱地区，重点就可能要放在推广抗旱作物和水土保持上。同时，农民应尽力使自己的收入来源多样化，饲养更多的短周期家畜，充分利用非木材林产品，并在一些地方开发生态旅游业。

牧业一直是恶劣的环境中一种可持续、有利于生态的生计方式。但如果牧民们能具备更好的家畜营销和信息体系，除了简单购买更多家畜外能得到更广泛的投资机会，那么他们就能够获得更多的保障。奶类、肉类和其他畜产品加工业是提高牧民收入的一个途径。但所有这些措施都必须在保护自然资源的基础上实施，要最大程度地促进农业和环保活动之间的协同合作。

保护最需要帮助的人群。即便在正常年份，也总有一些人群需要特殊帮助，例如老人、残疾人和孤儿。他们的一些需求可以通过医院和学校供膳计划得到满足，但由于持续提供社会安全网所需成本较大，最好的方案通常就是加强现有社区行动，在社区、政府和捐赠方之间实现成本分摊。

要帮助具有劳动能力的最贫困或赤贫人群，最好是通过以劳动换现金或以工代赈计划，这既能为他们提供最低基本收入，还能帮助这些家庭走上自立的道路。

目前，越来越多的粮食不安全人群居住在城市地区，通常是居住在大城市边缘的非正式定居点中。有些人，尤其是城郊地区的人，可以利用启动性援助自力更生种植粮食，甚至能向当地市场出售产品。另一些人可以通过以劳动换现金或以工代赈计划获得帮助，让他们参与养护城市基础设施和环境的劳动。

创建有利环境。该地区各国政府还可以采取很多其他措施来促进粮食安全，为可持续发展创造条件。

改善治理。各国政府要加强自身的“核心职能”，特别是为农业提供支持，而同时又要对自己的很多活动实行权力下放。他们还要为民间社团和私有部门留出更多的空间，特别是要建立一个强有力的立法框架，为这些伙伴的行动提供便利。

冲突的解决。每项国家粮食安全计划都应该包括通过东非政府间发展组织和非洲统一组织防止和解决当地和国际冲突的建议，可能的话朝着在本地区制定一份“共同安全框架”而努力。

基础设施。应该对大型基础设施开发建议书进行重新审核，确保满足偏远地区和弱势群体的需求。同时，各国政府还要认真检查小型基础设施的情况，特别是农村道路、家畜市场和基础服务，确保这些方面的开发活动都是由社区推动的。

民间社团。各国政府应鼓励民间社团对粮食安全作出贡献，具体要提供有利的立法框架，鼓励学习他人的成功经验。农村生产者组织和非政府组织应该不仅能够提供服务，还应该能够参与规划、决策和资源管理过程。通过和整个地区的其他组织建立联系，他们还能更有效地发挥作用。

制定和实施国家粮食安全计划

国家粮食安全计划包括一系列投资项目、政策和体制改革，主要由政府机构实施，但私有部门和非政府组织的贡献也很重要。这些项目将由国际金融机构及双边捐赠方提供资金。联合国系统也会提供支持，目的是加强政府的技术、规划和实施能力。

国家粮食安全计划将以现有的国家粮食安全举措为基础，如埃塞俄比亚的“粮食安全计划”、乌干达的“消除贫困行动计划”以及“世界粮食首脑会议国家农业发展后续战略”。它们还应该被视为“重债穷国计划”背景下制定的“减贫战略”中不可分割的一部分内容。

参与和伙伴关系

很多活动都将在城市分区或社区层面展开。地方当局、社区领袖、非政府组织和其他民间社团的代表们应该结成小组，必要时在外部援助的支持下，制定投资建议书和投资计划。这些小组应该确保妇女和其他受排斥人群能够充分参与。它们还必须采取一种“可持续生计”方针，在易受害性调查和粮食安全评估结果的指导下开展工作。

在各阶段，各国的政府机构都要和民间社团和捐赠机构密切合作，由这些社团和机构审核相关计划，并初步确定各机构的具体供资内容。

供资机制

国家粮食安全计划需要大量资金。其中很大一部分将来自双边赠款和优惠贷款这些传统渠道，但也有必要开辟新的地方性机制，更加直接、更加灵活地为社区活动提供资金。

一些捐赠方资金可能来自现有承诺资金的重新分配，也可能来自债务免除后的收入，但仍需要大量的新资金承诺。

体制框架

实施国家粮食安全计划的总体职责将落在该地区各国政府的身上。要按照每个国家的具体结构和能力量身定做体制框架。但仍需要有一个基础结构，让政府发挥中心作用，让其他伙伴有效参与。

在每个国家，这些活动都要由一个能代表所有主管部委的机构负责协调，因此必须指定一个国家级机构作为抓总单位，并在各级运作，包括与国际合作伙伴保持联络，以确保工作的连贯性和协调性。

联合国机构的支持

这些国家粮食安全计划中的所有活动都能获得联合国各机构的支持，具体按照各国政府提出的需求来确定。例如，其中可能包括在易受害性调查和信息收集和分析方面提供帮助，或为各国之间的信息和看法交流提供帮助。

在每个国家，联合国常驻协调员将负责工作，同时利用驻国家工作队的资源，特别是粮农组织主持的联合国发展援助框架粮食安全和农业主题小组的资源。一旦国家粮食安全计划开始实施，各国政府就要负责监测和评估工作，将这些任务承包给当地机构或公司。进展报告和结论可以通过行政协调委员会农村发展和粮食安全网络提交给秘书长。

防止和解决冲突

要在每个国家中创建防止和解决冲突的机制，包括冲突早期预警系统。

要和活跃在该领域的非政府组织和联合国机构以及非洲统一组织冲突管理中心建立密切联系，要向非统组织冲突管理中心提供早期预警信息，并从该中心获得建议及技术援助。

区域粮食安全计划

区域合作能大大促进粮食不安全问题的解决。为此，应迫切需要制定一份“区域粮食安全计划”，以解决外部贸易、跨界疾病防治、国际水权和区域道路、通讯基础设施等问题。

负责制定和监督区域粮食安全计划的主要机构将是东非政府间发展组织，它可以扩大其粮食安全和环境保护计划，以提供这些服务。东非政府间发展组织各成员国要贡献出适当水平的人力和财力，而联合国各机构，特别是非洲经济委员会，将为东非政府间发展组织提供必要的技术和能力建设方面的支持。

还需要落实区域粮食安全计划共同规划和协调活动的资金。但具有区域性影响的投资项目可以由各国政府负责实施。在这种情况下，东非政府间发展组织将起到监测和协调作用。

未来方向

本报告中介绍的计划制定和实施方面的参与式做法需要耗费大量时间，但要想使政策和投资计划做到前后连贯并得到广泛的政治、资金支持，这项工作是必不可少的。所提倡的这种做法预计分三个阶段：

- i. 制定国家粮食安全计划，于 2001 年年中完成；
- ii. 筹措资源，可从制定计划阶段开始；
- iii. 实施。

启动进程

行政协调委员会会议

消除粮食不安全是一项长期任务，至少需要 10 年时间。工作组提交的报告就标志着该进程的开始。报告将交由 2000 年 10 月召开的行政协调委员会会议讨论，由委员会对后续行动做出必要安排，并指出筹措资源需要采取的步骤。接着，联合国驻国家工作队将召开会议，随后启动各国国家粮食安全计划和区域粮食安全计划的制定过程。必须把重点放在为这些计划的编制筹措资源上，计划的编制将在 2001 年年中前完成。

高级别区域会议

行政协调委员会还可能决定召开工作组提议的高级别区域会议，时间可能在 2001 年 7 月。到那时，国家粮食安全计划和区域粮食安全计划都应该制定完毕，因此会议将有效启动实施阶段。会上，各国政府和国际发展伙伴将重申自己的承诺，做出认捐，并就未来时间表和进展汇报制度达成一致意见。

暂定时间表

10 月 27/28 日	在纽约召开行政协调委员会会议
11 月	为国家粮食安全计划和区域粮食安全计划的制定阶段筹措资源
12 月	非洲之角各国家工作队会议
2001 年 1-6 月	制定国家粮食安全计划和区域粮食安全计划
2001 年 7 月	高级别区域会议