



# 干旱紧急情况



部长级紧急会议·罗马·2011年7月25日

## 克服危机：非洲之角

### 关键信息

在此次危机期间和之后，必须确保非洲之角地区的国家和社区有能力保护许多人赖以生存的脆弱生计，同时加强受影响家庭和生计系统的恢复能力。当务之急是采取人道主义行动，同时迫切需要在今后对风险管理做出中期战略投资，以促进和保障粮食安全的基础。

目前，非洲之角地区的粮食和营养安全面临着多重挑战：**持续的干旱**导致（吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里和乌干达）近1200万人受灾；（苏丹、南苏丹和乌干达北部）**和平过渡期间又起冲突；主食价格及投入品价格不断攀升**；当地的季节性**冲突**蔓延不断，有增无减。尤其要引起关注的是，这种脆弱的状况与干旱、动物疾病、冲突和居民流离失所的区域性影响交织在一起，索马里南部的居民受灾尤其严重。

要有效地管理当前的危机，需要加强各级能力，措施包括：

- 非洲各国政府、非洲联盟（非盟）及政府间发展管理局积极发挥领导作用，实施人道主义援助、复苏和发展战略；
- 根据实际情况，通过开展协调，以负责的态度行之有效地提供适当的人道主义援助，支持那些维系生命的生计手段，以拯救生命；
- 将降低风险的行动与人道主义救援战略密切结合起来；以及
- 向中长期战略做出战略性的投资，提高生计恢复能力，加强地方和国家两级发展农业和管理灾害风险的能力。

整个地区的恢复能力和脆弱性格局变化多样，在家庭和生计系统层面尤其如此，这要求认真开展监测工作，并有针对性地制定人道主义救援、复苏、减少风险和发展的办法。本文件简要说明了针对各国制定的近期及中长期战略。

### 采取双轨制办法实现粮食安全

当前的旱灾是全世界最严重的粮食安全突发事件，总体而言，需要各方**慷慨解囊，协调一致地采取知情的救灾策略**，以拯救生命为出发点，支持基于农业的生

计系统，确保当地的复苏，具体包括：

- 保护脆弱的小牧民的生计资产；
- 确保农民拥有作物生产资源，以用于接下来的种植期；以及
- 扩大生产安全网，保护脆弱的家庭免受粮食价格上涨的影响。

在进一步关注人道主义抗旱援助措施的同时，**还需要提供资源来开展中长期的可持续行动**，以：

- 实现可持续和公平的农业增长和农村发展；
- 确保营养食物供应充足，并确保所有人都能够获取这些食物；以及
- 建立可持续的生计，在灾害周期和气候变化不断加快的背景下，增强恢复能力。

这些措施与更新版联合国**《综合行动框架》**中提出的双轨制办法一致，即：既要满足脆弱人群的当下需求，又要培养长期恢复能力（“实现粮食安全的双轨制办法”）；这些措施还考虑到了粮食安全的各个方面—获取、供应、使用和稳定性，以确保可持续地减少饥饿、粮食不安全和营养不良。

### **成功管理农业部门的周期性危机**

非洲之角地区**频频爆发周期性旱灾和洪灾**，严重影响了农牧民生计系统的结构和成果。当地的生计系统比任何外部行动都更有决定意义，其稳健与否事关农牧民的存亡，稳健则能带来安全和稳定，反之则是毁灭和风险。**很多生计手段具有强大的恢复能力**，但如今在非洲之角部分地区发生的诸多极端事件会摧毁生计，造成人道主义危机。

这场**旱灾迟早会结束**，很可能是随着暴雨的降临而结束，但暴雨也是喜忧参半：一方面，暴雨可以恢复家畜的饮水点，润泽干涸的土壤，但另一方面，暴雨也会导致致命的动物疾病在瘦弱的家畜间蔓延，并大量滋生威胁人类健康的水传病媒，同时会冲毁基础设施。**现在就应该采取风险管理措施**。家畜寄生虫和疾病尤其让人担忧，因为它们不仅会直接威胁牧民和农牧民的生计，而且有可能会影响利润丰厚的家畜出口市场，尤其是向海湾国家的出口。

尽管人们正为当前的旱灾危机而忧心忡忡，但社区、各国政府、人道主义救援和发展行动者**几十年来的投资降低了非洲之角地区的脆弱性，增强了灾害和冲突管理能力**。风险减少战略的实施、正式和非正式安全网的建立，以及人道主义行动的开展意味着，虽然因饥饿和疾病而造成死亡的严重威胁依然存在，但只要地方、

国家、区域和国际各级的响应得到充分支持，这种威胁就不太可能像 20 年或 30 年前那么严重。

长期以来，该地区的应急生计行动充满了新意，拯救了人们的生命和生计，丰富了全球人道主义救援的做法。在面对危机时，各成员国、联合国机构、非政府组织、私营部门及学术机构相互合作，针对农村社区采取的创新措施包括：

- **支持农村生计：**

- 在政府的协调下，将基于社区的动物健康网络连接到私营兽医服务网；
- 组织用代金券和现金交易的种子交易会，保护本地的种子供应商，刺激本地市场，让农民更容易获取改良种子；
- 提供应急家畜销售支持，包括提高女性企业家的地位；
- 建立以现金和粮食支付工资的安全网络，以便在危机时期支持农村劳动力就业，并通过生产性安全网打通脱贫致富之路；以及
- 发展由社区推动的教育和卫生服务及创收活动，创造非农农村生计机遇，修复重要的基础设施。

- **建立协调、信息、分析和交流系统：**

- 在全球、国家和针对具体生计的建模做法的支持下，建立早期预警和分析系统；
- 向粮食安全和营养工作组及拉尼娜工作组等国际、区域、国家和次国家危机管理系统提供人道主义协调、分析和支持；
- 对家庭经济和生计系统进行绘图，并编制危害简介；以及
- 编制和采用《畜牧业应急行动准则和标准》。

- **管理风险：**

- 因地制宜地将《兵库行动框架》纳入国家灾害风险管理政策及基于社区的灾害风险管理做法中；以及
- 根据牧区饮水点和草地自然资源管理战略，采取基于社区的冲突减缓措施。

尽管取得了上述积极进展，但丧失关键生计资产（家畜、农作物、农田等）的风险仍然高得让人无法接受。目前**亟需继续保护和推动农牧民的生计，以实现更大的进展**，因为他们的生计是非洲之角地区绝大多数居民获得粮食、营养和经济安全的最终来源。

此外，目前之所以面临诸多挑战，归根结底是因为可持续发展所依赖的基础设施的投资不足。因此，要**克服危机风险和相关的脆弱性不可能一蹴而就**。要实现可持续增长，农业部门亟需获得广泛的战略性公共投资，以改善农村基础设施，包括开展灌溉和农业研究，改善政策环境，并实施实地行动计划，动员所有机构，筹措现有资源，更有效地提供支持服务。

### **人道主义行动、复苏和可持续发展**

上文列出了各种面向农牧民的新颖的人道主义支持办法，其中有很多（即使不是所有）是在对农业部门的长期发展投资基础上制定的，包括制定基于社区的自然资源管理战略、在条件恶劣的偏远地区开发有效的动物健康系统，制定灾害风险减少战略，以及采取创新的作物生产、储存和销售措施。今天，**负责开展人道主义救援和发展工作的各粮食和农业技术组织之间继续保持着重要联系，并发挥着积极的协同作用。**

同样，有关在应对干旱、洪水、疾病和害虫、冲突及经济危机的威胁方面增强恢复能力的长期战略也出现在非洲之角各国所制定的农业发展政策、战略和投资计划中，包括埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达在“非洲农业综合发展计划”的框架范围内形成的各项政策、战略和计划。**非洲之角各国已按照政府间发展管理局和非盟的指示改变了方法，从仅依赖于灾害反应能力转向更为广泛的风险管理战略**，包括适应气候变化在内，几乎每个国家都着重强调，要在整个灾害风险管理周期内开展能力建设、降低易受害性并形成较强的恢复能力。

要实现灾后复原、打下坚实的发展基础并提高今后应对危机的恢复能力，就需要在各级恢复基础设施，并在众多领域大规模开展保护和支持农村生计的活动。**政治意愿的全面提高和国内资源的不断增加**正支持着该区域的农业发展议程，但与此同时，**气候变化与全球经济持续边缘化和易受害状况**的影响也在日益加深。各国政府、社区、民间社会、私营部门、联合国机构和非政府组织通过对话和谈判，就非洲之角**农业发展投资事宜的关键优先重点**达成了共识。下文简要介绍了这些战略。虽然在不同情况下有所差异，但基本范例包括：

- 基础设施建设、重建和风险防范；
- 扶贫、粮食安全和提高农村收入；
- 推广农业企业和农产品加工业，提高私营部门在国家、区域和全球各级的竞争力，加强农民与市场之间的联系，并重视价值链方法；以及
- 可持续地利用自然资源，包括渔业和家畜基地资源。

有几项**关键原则**至关重要，决定着各项举措能否对保护和重建粮食不安全人群的生计以及提高他们在较长时期内抵御危机的能力产生积极影响。这些原则可以看作是关于未来工作的“一揽子计划”，概括如下：

- 在设计过程、执行、监测和评价方面建立伙伴关系，促进整合、扩大覆盖面和提高质量；
- 促进积极切实的社区参与—尤其是在那些需要大力吸引妇女参与的举措中，这是成功的必要前提；
- 机构性的承诺和支持；
- 各国政府和捐助者提供的可预测资源流；以及
- 开展完善的环境保护和自然资源管理，作为脆弱生态系统下重建生计工作的核心要素。

### **区域紧急协调需求**

应在《机构间常设委员会非洲之角行动计划》的框架内设计对非洲之角东部干旱形势的紧急反应。《行动计划》呼吁联合国机构与非联合国机构加强对区域和国家主导的各项进程的支持，以应对长期的饥饿和营养不良问题，培养易受害人群恢复生计的能力，并确保在发生紧急危机时能尽早、适当、有效地加大援助力度。粮农组织与粮食计划署牵头的全球粮食安全专题组是支持国家一级人道主义事务协调的重要工具。

地区级粮食安全与营养工作组是一个区域性、多部门的机构间平台，于 2005 年在内罗毕设立，旨在分享粮食安全分析方面的信息并达成共识，为易受害家庭制定关于减缓和复原的战略和反应，监测跨界市场信息，并召集利益攸关者开展宣传。其成员包括 20 多个国际非政府组织、10 个联合国机构、14 个捐助者/大使馆、区域机构和国际人道主义机构。该工作组由粮农组织主办，范围涵盖本区域 12 个国家。今后将由政府间发展管理局担任共同主席，以便提高合法性，并支持与非盟粮食安全平台展开更深入的对话。

目前需要资源来支持地区级粮食安全与营养工作组、拉尼娜工作组、艾滋病和性别暴力区域应急工作组以及性别和农业区域网络。这些网络在调动和呼吁对战略性生计的支持方面发挥着举足轻重的作用。例会的满员出席反映了各方对这些平台所提供功能的高度兴趣，其中包括对反应分析的更多关注，以及与关键利益相关者共同开展的宣传活动。

## 国别概况

### 吉布提

#### 应急和恢复需求

连续两个雨季的降水都出现延迟且毫无规律，对吉布提的游牧人口造成了影响。当前的工作重点是通过改进饮用水供给、加强基础性动物育种和农业活动以及提高国家机构执行和协调人道主义行动的能力，以挽救农村生计，这些工作主要基于以下四大支柱：

1. **农业生产**，例如，建造家庭饲料存储设施；生产辅助性家畜饲料；推广家禽生产（尤其针对妇女）；提供小规模灌溉技术；以及恢复饲料和粮食的小规模生产。
2. **恢复取水点**，例如，恢复地表水贮水池和地下蓄水池；并制定创新的供水战略，建造次表层水坝。
3. **在干旱风险管理的背景下，就“粮食安全阶段综合分类”指标采取后续行动并进行监测**，例如，监测粮食价格；收集并分析取水点信息；对家畜迁徙状况进行绘图和分析；以及发布基于“粮食安全阶段综合分类”的警报。
4. **维持和保护家畜数量**，例如，采用兽药和设备来保护家畜健康并防止疾病蔓延；以及恢复区域内兽医诊断能力。

#### 中长期需求

作为非洲之角粮食安全协商会议的组成部分，吉布提 2004 年制定的国家减贫战略文件（《扶贫战略框架》）确定了有关粮食不安全的关键优先重点：灾害风险管理，包括易受害性绘图工作；可持续的水土管理；混合农业发展；小型渔业发展；社区发展；以及粮食安全方面的营养工作。

吉布提政府的《2007 年国家粮食安全计划》针对的是农业、畜牧业、渔业和水这四个分部门。《2007 年国家粮食安全战略》和《2009 年行动计划》（《国家粮食安全计划》）关注的是确保粮食供应，并降低在危机（干旱、洪水、通货膨胀、区域冲突等）面前的易受害性。该国政府在美国国际开发署和粮农组织支持下制定的《战略框架》具有两个相辅相成的组成部分：与包括“国家社会发展倡议”在内的可持续发展政策相关的(i)危机防范和管理以及(ii)结构性粮食和营养安全。

《战略》的优先重点是：(i)合理化资源管理；(ii)认识到现有的潜力并减少粮食依赖性；(iii)确保易受害人群可以获得食物；(iv)增加人力资源并提高能力；以及(v)推行信息与影响评估政策。《行动计划》是围绕一套连贯一致的十二项重点计划/

项目制定的，这套计划/项目将提交给捐助方，估计总费用为 1.04 亿美元。该《计划》隶属于范围更大的“国家社会发展倡议”框架，并且是按照《非洲农业综合发展计划》的原则制定的，因此充当了《非洲农业综合发展计划》投资计划的奠基石。有关制定一项《非洲农业综合发展计划》国家协议的工作仍在继续开展。

## **厄立特里亚**

### **应急和恢复需求**

由于在非洲之角所处的位置，厄立特里亚遭遇了极端天气情况，包括一再发生的长期干旱和断断续续的洪灾。粮农组织的粮食及农业全球信息和预警系统根据卫星图像指出，Azmera 季节（3 月至 5 月）的降雨延迟了四个星期，影响了主要作物（如高粱、粟、玉米）的耕作周期，并导致草原退化。受灾最严重的地区为德布德、加什巴尔卡和安塞巴。虽然没有关于对家畜影响的数据，但谷物供需平衡表显示，厄立特里亚的 520 万人口需要 61.9 万吨粮食（小麦、水稻和粗粮），而国内目前仅有 28.2 万吨粮食。也就是说，需要进口 33.7 万吨粮食。

据推测，雨量不足是造成产量低下和潜在粮食不安全的一个因素。需要通过动物饲料、疫苗、供水、补充存货的形式为畜牧业提供支持，还需要改善用水管理，以改善灌溉农业。

### **中长期需求**

2006 年非洲之角粮食安全协商会议确定了以下优先重点活动，以解决厄立特里亚的粮食不安全问题：(i) 灾害风险管理和应对，包括脆弱性评估；(ii) 可持续土地和用水管理；(iii) 基于社区的农村基础设施和支持服务；(iv) 向粮食不安全地区提供基础教育；(v) 面向最脆弱人群的安全网和社会保护计划；(vi) 营养和粮食安全；(vii) 生计多样化；以及(viii) 艾滋病病毒/艾滋病和粮食安全。粮食安全政策试图提高国内作物和家畜生产量，与进口产品竞争。土地和土地改革、农产品营销、农村财政、推广服务、自然资源管理、农产品加工业改革和种子培育问题，以及不同政府和非政府机构之间的协调和合作问题，都是重要的政策考虑事项。

目前，《农业部门战略和政策》正待厄立特里亚政府批准，粮食安全概念文件并未引起该国政府的积极响应。这可能是由于，该国政府将《农业发展计划》（2008-2011 年）视为提高粮食安全性的路线图。

## 埃塞俄比亚

### 应急和恢复需求

受 2011 年拉尼娜效应的影响，埃塞俄比亚南部和东南部地区的粮食安全状况恶化，在依赖 belg 雨水灌溉和接收 sugum 雨水的地区，情况也是如此。这导致短周期作物产量下降，牲畜生长条件恶化，粮食供应下降，尤其对脆弱家庭造成了影响。

因此，援助的优先重点是：

#### 1. 在牧区或牲畜饲养区：

- 通过屠宰方式（和商业方式）降低牲畜库存；
- 发放动物保健券，侧重（体内和体外）寄生虫控制；
- 在早期恢复阶段接种疫苗，预防影响经济和公众健康的主要跨界疾病，以恢复生计；
- 恢复牲畜取水点（12 月前依靠 elas，12 月至 2 月依靠池塘）；以及
- 通过复合营养舔砖进行紧急喂食及作物残留/干草处理。

#### 2. 在耕作地区：

- 赶在下一个雨季前准备好种子；以及
- 在人口密集区提供块根和块茎作物。

### 应急阶段：2011年7月至11月

在这一应急阶段，捐助方和政府可能会将资源集中于挽救生命的活动，例如，供水和卫生及营养和健康等。还亟需通过屠宰牲畜降低库存/牲畜喂养和开展家畜健康活动来保护重要种畜。应支持和扩大“以现金支付工资”计划，以便在谷物价格持续攀升的情况下维持家庭购买力。为确保立即发放家庭粮食供给及供给物的质量，需支持种植生长周期短、富含营养的高产量块根和块茎作物和蔬菜，妇女、老人和儿童可在菜园里种植这些作物。

### 恢复阶段：2011年12月至2014年12月

需集中精力推广注重牲畜疫苗接种和社区动物保健的强大动物保健制度，以恢复牲畜种群，并促使农民加大生产力度。此外，需要加大牧场管理，以遏制和扭转退化情况，提高牧场和牲畜业生产力。应支持那些丧失牲畜、愿意从事畜牧业以外工作来维持生计的贫困牧民，帮助他们寻找替代收入来源，以减轻牧场的压力。在耕作地区，为使作物种类变得多样化，应紧急发放耐旱的块根-块茎作物种子，并提供支持，此外，还应推广使用富含营养的蔬菜种子。



## 中长期需求

《2010-2020 年政策和投资框架》为优先开展和规划各项旨在推动埃塞俄比亚农业增长和发展的投资活动提供了一个战略框架。该框架旨在落实《非洲农业综合发展计划》协议。它是今后十年的发展路线图，明确了重点投资领域，并评估了该国政府及其发展伙伴需要提供的财政资金。该框架符合到 2020 年成为中等收入国家的国家愿景，以及一些关键的政策和战略声明。预计农业部门的预算将从 2010-2011 年期间的约 7 亿美元/年增长至 17 亿美元/年，直至该框架期限结束。据预计，投资额还将增加 62 亿美元。在这个基础上，10 年期《政策和投资框架》的总预算将在 180 亿美元左右，其中现有计划和项目已承诺支付约 25 亿美元。对于余下的 155 亿美元资金，大部分将用于《政策和投资框架》的第二阶段。《政策和投资框架》确定了四大重要主题，每个主题均设单独的战略目标及主要的投资计划和项目：生产力和生产（72.5 亿美元），约占近一半的计划投资额；农村商业化（9.92 亿美元）；自然资源管理（29.76 亿美元）；以及灾害风险管理和粮食安全（31.07 亿美元）。已确定重点投资计划将由该国政府和发展伙伴共同供资，其中政府将资助 60% 的费用，捐助方将资助 40%，也即政府将投入约 93 亿美元的资金，捐助方将投入约 62 亿美元的资金。在经济增长缓慢的设想方案下，政府和捐助方的投资额将分别降低至 77 亿美元和 51 亿美元。

## 肯尼亚

### 应急和恢复需求

据估计，肯尼亚北部和东北部牧民和农牧民地区的 240 万人口无法满足其基本粮食和用水需求。因此，我们必须努力维持生计资产，并推动可持续恢复，以便克服目前的干旱影响。

#### 1. 迫切需求包括：

- 通过“以现金支付工资”活动将更多现金投入经济，支持水土养护、集水和牲畜采购；
- 通过动物健康支持和提供矿物质补充剂的方式保护种畜；
- 干旱区牲畜疾病监控；
- 在受影响地区减少库存，以增加食物供给，并通过商业手段出售牲畜；
- 若情况更进一步恶化，则通过屠宰减少牲畜库存；以及
- 支持通过水泵燃料补贴及限量运水，向战略地区供水。

## 2. 恢复阶段需求:

- 通过贷款制度提供牲畜;
- 赶在 10-11 月的短雨季前发放种子和肥料, 并推广社区种子繁殖;
- 谷物收获后处理及作物和牲畜营销;
- 支持动物健康活动。

### 中长期需求

肯尼亚制定《2010-2015 年通过提高农业生产力和贸易实现增长和粮食安全中期投资计划》的依据是该国的《农业部门发展战略》，在该战略的发展过程中，制订《肯尼亚非洲农业综合发展计划协议》的具体要求得到满足。《农业部门发展战略》和《中期投资计划》的目的是，通过目标投资提高关键分部门的生产力。鉴于农业在肯尼亚经济中发挥的核心作用，此类投资将提高 GDP 增长率、减少贫困及加强粮食安全，实现各项国家目标。

在截至 2015 年的五年规划内，提议的投资组合需要 2470 亿肯尼亚先令（30.9 亿美元）的资金。对于旨在“增强生产力、商业化和竞争力”（11.12 亿美元）和“促进可持续土地管理和自然资源管理”（12.97 亿美元）的两大投资领域，其总投资额超过预算的四分之三。将按照农业生态区域进行目标投资，高降雨量地区、半干旱地区和干旱地区的投资各有不同。其余预算将用于旨在“促进私营部门参与”（3.68 亿美元）、“增加市场准入和贸易”（2.47 亿美元）、“改革农业服务”（0.31 亿美元）和“确保有效协调和实施”（0.15 亿美元）的投资。在这五年内，支出会逐渐增加。根据《马普托宣言》，肯尼亚政府已承诺在 2015 年之前将农业支出增加 30%，达到 360.4 亿肯尼亚先令，总投资达到 1612.2 亿肯尼亚先令，占预算的 65%。

## 索马里

### 应急和恢复需求

由于作物欠收及预计 2011 年 8 月的收成不佳，索马里大约有 370 万人目前受到粮食不安全的影响，索马里南部两个地区已宣布出现饥荒。由于非洲之角的干旱，大部分家庭已丧失基本的生计资产（收成、畜牧等）。对这些家庭而言，这些资产是唯一的收入来源和家庭粮食安全的主要基础。不采取行动将会导致人口迁移规模扩大、饥荒加剧。保护牧民的资产基础、帮助农民在即将到来的季节恢复种植，对恢复大部分受干旱影响的家庭的粮食安全和营养状况至关重要。

因此，优先重点应是：

- **恢复农民的作物生产**，为即将到来的种植季节发放适当的农用物资；
- **保障脆弱的小规模牧民的生计资产和剩余资产**，及时提供动物饲料，以避免饥荒和家畜出售；家畜的应急处理和疫苗接种，以防御与干旱有关的疾病；以及
- **推广以现金支付工资的机会**，临时雇用易受影响的家庭成员，以作为购买粮食的急需收入来源，并通过恢复生产基础设施增强恢复力。

## 中长期需求

在 2005/06 年的联合需求评估之后，制定了《重建和发展计划》，概述了索马里当前的情况。在非洲之角粮食安全协商会议后，确定了以下指示性的行动重点领域：生计战略、体制安排和有利环境。扩大潜在计划的优先重点包括：保护环境和恢复退化土地；发展基础设施；以及能力建设和机构发展。协商会议进一步强调要在政府与各利益相关者之间建立伙伴关系，以期振兴与粮食安全（农业、健康和灾害管理等）相关的机构，这既是短期对策，也是长期对策。

粮农组织通过协商流程制定了 2011-2015 年五年期战略，以提高索马里的生计和粮食安全。战略确定了八个行动领域：(i) 稳定并增加农村家庭收入；(ii) 提高使用畜牧资源的利润和可持续性；(iii) 可持续捕鱼，增加捕鱼社区和渔民的收入；(iv) 管理自然资源，用于恢复和可持续用途；(v) 将短期人道主义行动与长期发展目标相联系，更好地进行重建；(vi) 从索马里的应对和生存策略中汲取教训，并加以利用；(vii) 公私伙伴关系和地方机构及群体；以及(viii) 改善防备工作。还确定了以下跨领域主题：环境；性别；年轻人；以及冲突的驱动因素。该战略将通过年度行动计划予以落实。

## 苏丹

### 应急和恢复需求

#### 三个过渡地区和苏丹东部

阿卜耶伊和南科尔多凡的冲突造成两个地区 190,000 多人流离失所，而由于社会经济、政治和环境问题，蓝尼罗河和苏丹东部各州仍面临长期粮食不安全、贫困人口增多和生计脆弱性加剧的情况。潜在的根本因素是持续的政治动荡局面、周期性的自然灾害、降雨量少、农业产量减少、经济机遇有限和畜牧产量及生产力降低。

## 大达尔富尔

长期存在的短期粮食不安全问题一直困扰着大达尔富尔，严重影响了当地人的生计。由于长期冲突和显著的气候变化，农业和畜牧生产系统无法满足社区的基本需求。考虑到当前脆弱的政治、种族和社会经济情况，达尔富尔居民遭受粮食不安全和生活贫穷困扰的情况有可能在 2011 年持续下去。为克服长期冲突、周期性干旱、偶发洪水、耕地有限、农用物资供应有限、谷物价格上涨、牲畜价格不稳定、市场准入困难及自然资源基础恶化造成的影响，向农业生产提供技术和物资支持是第一要务。

短中期的主要优先重点和需求包括：

- 支持南科尔多凡州、阿卜耶伊和达尔富尔新的流离失所人员；
- 提供农业、家畜生产投入品和服务，支持达尔富尔的返乡难民以及三个议定书地区；
- 支持因边境各州（南达尔富尔州、南科尔多凡州、阿卜耶伊州、白尼罗州、森纳尔州和青尼罗州）实施封锁和家禽聚集/拥挤而难以返乡的难民；
- 加强防备和应对粮食不安全和生计危险/或紧急情况的能力；
- 协调粮食安全和生计部门的活动；以及
- 恢复和保护环境及自然资源。

提议的活动包括：

- 以作物为基础的农业活动，包括分发作物和蔬菜种子、农业工具和畜力工具，推动本地种子生产并提供改良耕作方式培训；
- 保护牧民生计的活动，包括提高家禽疾病监测和疫苗接种，培训社区动物卫生工作者并建立社区兽医中心；以及保护渔民家庭生计的活动，包括分发渔具，支持造船和编网，提供可持续捕捞规范培训；
- 推广可持续资源管理，包括建立秧田，推广节能炉灶，建立饲料银行和以社区为基础的谈判及调解机制，以解决自然资源管理和土地使用问题；以及
- 协调粮食安全和生计部门的合作伙伴。

## 中长期需求

南苏丹的分离严重影响了苏丹的社会经济和人口格局。南苏丹 2011 年 7 月 9 日独立，位于南部的油田将归新国家所有。由于石油总收入的 73%源自南苏丹，这就意味着苏丹政府的石油收入将显著减少。苏丹北部的国内生产总值构成将发生改变，可能回到石油经济前的结构。预计之前退居二线的农业部门将再次发挥主导作用。苏丹政府将加大投资，制定更有利政策，重新加大对该部门的关注力度，这些措施最终将促进农产品的供应，其重点是提高产量，尤其是棉花、小麦、高粱、旱作花生和芝麻和畜牧产品的产量。为实现生产目标，需要实施一系列宏观政策和部门政策。将通过一项推行生产多样化和开放新市场的重要战略政策，从而将提高农业部门的产量，并实现减贫这一最终目标。其他有待政策改进的领域包括农业销售、信贷、家禽生产和销售。需要改进基础设施以激励传统农民投资改良技术，提高生产。

苏丹北部当局正在编制一份《临时减轻贫困战略文件》，并计划随后制定正式的《减轻贫困战略文件》。《临时减轻贫困战略文件》的编制由一个多部门技术委员会牵头。当局的目标是在正式会议后，使用《临时减轻贫困战略文件》草案供国家和国际利益相关方磋商。已经组建其他两个有关减轻贫困战略的委员会，以支持正式战略文件的后续编制工作。

《2007-2011 年农业复兴计划》介绍了整个苏丹的农业、渔业、粮食安全和农村发展的发展情况及各项战略。农业复兴计划对其各项计划的优先排序如下：(i) 基础设施；(ii) 提高生产者能力；(iii) 支持服务；(iv) 保护自然资源；(v) 粮食安全；(vi) 提高生产力，减少生产成本；(vii) 提高农业公共计划的效率；(viii) 实现农业系统现代化并做出改进；以及(ix) 农村农产品加工业计划。南苏丹政府和民族团结政府批准了《国家粮食安全行动计划》。两个政府都请粮农组织援助举行捐助者会议以资助该计划。预计《国家粮食安全行动计划》将在 2011 年期间根据《苏丹机构能力计划：粮食安全信息行动》做出更新。

2010 年 10 月，粮农组织驻苏丹办事处启动了为期两年的苏丹北部行动计划。该行动计划的预算超过 4,500 万美元，包括在大达尔富尔、三个过渡区、东部各州、北部各州和喀土穆实施的 12 个计划简介。考虑到苏丹的复杂形势，该计划采用了灾害风险管理办法。该计划将扩大粮农组织现有的响应活动，更注重民生和恢复战略，并建设机构能力以避免灾害，保护和恢复生计。

## 南苏丹

### 应急和恢复需求

南苏丹的农业和粮食安全主要受以下几个因素制约：(i) 不安全和冲突、大量难民返乡；(ii) 自然灾害；(iii) 农业部门的生产力和生产率低；(iv) 基础设施不足，市场规模太小；(v) 粮食安全和农业体系结构薄弱；(vi) 农村妇女被边缘化；以及(vii) 基本社会服务非常有限。

最亟需援助的人群包括境内流离失所者，受局部冲突和“上帝抵抗军”袭击影响而无家可归的居民，以及到这一新独立的国家定居的人口。南苏丹面临多重挑战，如反复出现的粮食危机和极多的饥饿人口数量。

### 南苏丹的重点活动包括：

- 通过分配适当的农业投入（作物种子和手工工具；提高当地种子产量；主要在旱季从事蔬菜生产），**为境内流离失所者、返乡难民和妇女占主导地位的家庭提供生计支持；**
- 通过及时提供渔业设备、紧急治疗牲畜最常见的疾病以及持续修复冷链设备，**预防牲畜疾病爆发并促进替代食物的生产；** 以及
- 通过协调粮食安全评估、规划和计划，确保受灾最严重的社区和人口的需求能很好地反映在粮食安全反应活动中，进而**促进粮食安全和生计专题组的协调。**

### 中长期需求

2011 年初，南苏丹政府开始为《全面和平协议》过渡期结束后的两年半时间（2011 年 7 月至 2013 年 12 月）制定一份涵盖面广且涉及多个部门的计划。《南苏丹发展计划》是规划中实现安全、发展、经济增长和减贫的第一步。在此背景下，粮农组织《临时援助计划》被纳入《南苏丹发展计划》的各项原则，并强调了在提高粮食安全、推进减贫和为实现长期农业发展奠定基础这三个领域分别确定的优先重点。《临时援助计划》的供资需求为 4,278 万美元，主要用于以下两个重点领域：粮食安全和生计反应（1,650 万美元），以及农业部门的恢复及复原（2,630 万美元）。《临时援助计划》并非与国家预算相关联的部门投资计划；相反，它代表了确定的两大重点领域下解决具体问题的几项概念说明。预计从 2011 年 7 月至 2013 年年底，《临时援助计划》将引导政府预算和发展伙伴支助的分配。

## 乌干达

### 应急和恢复需求

当前非洲之角的危机对该国北部阿乔利和卡拉摩亚分区域产生了一定程度的局部性影响，正在采取涵盖面更广的方法来促进社区和家庭各级适应气候变化、降低灾害风险和加强恢复及缓解战略，在这一大背景下，满足牧民的需求非常关键。

当前，牲畜疾病（包括近期爆发的口蹄疫病）对脆弱的粮食安全状况带来了严重威胁，也对牧民的生计造成了一定影响。应继续开展各项活动，支持提供药物和疫苗，加强实验室服务和诊断服务，并推广社区动物健康工作者网络。

亟需应对的其他需求（至少在该国的部分地区）包括营养、学校供餐和水管理。

### 中长期需求

《2010/11–2014/15 年农业部门发展战略和投资计划》将其各项活动和投资归类在代表关键机遇领域的四大计划下。同之前一样，《发展战略和投资计划》将通过三年度中期支出框架进行运作。2010/11 年引入了新的预算程序，包括签署绩效合同的要求，预计将带来更有成效的绩效监测和预算纪律。《发展战略和投资计划》提出了两种预算。第一种是“理想的”预算，反映了农业、畜牧业和渔业部在拥有充足资金（例如其资金接近《非洲农业综合发展计划》确定的国家预算 10% 的目标）的情况下将会开展的活动。理想情况下，五年度计划的总花费为 27.31 亿乌干达先令。第二种预算与中期支出框架中农业部门分配的实际预算上限有关。在 2010/11 年，中期支出框架中农业部门的商定预算是 3,422 亿乌干达先令，并预计日后每年将提高 10%。在此基础上为《发展战略和投资计划》编制了另一份与中期支出框架有关的预算，约比“理想的”预算低 25%，总计 20.89 亿乌干达先令。五年间与中期支出框架有关的预算下的各项分计划是：生产和生产率（12.53426 亿乌干达先令），占总预算的 60%；市场准入和增加值（6.60419 亿乌干达先令）；支持性环境（1.13738 亿乌干达先令）；以及体制强化（0.6168 亿乌干达先令）。捐助者供资的大型计划此前出现支付延误，因此转而采用一种全部门办法，目前这一办法得到多个发展伙伴的支持。

同样重要的还有对政府在气候变化适应和缓减方面行动的支持。这些行动包括实施《国家适应行动纲领》，加强水和环境部中的气候变化部门，以及加强各行政区在适应方面的能力。支持林业部门的国家战略和政策同样非常关键，包括支持减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量国家战略。

在灾害风险管理方面，乌干达政府近期批准了一项备灾战略，其在国家和地方各级的实施同样需要支持。