



非洲之角紧急情况：

后续行动及应对行动

国际会议 • 2011年8月18日，罗马



非洲之角危机应对计划 中长期农业和粮食安全投资

就中长期而言，国际社会需要宣传、寻求并规划**多年期有保证资金**，以便开展针对受危机影响及面临危险的易受害人群的**生计恢复计划**，帮助人们恢复健康并重拾技能，获取财政资源，恢复生产性资产，保护并加强自然资源，并创造有利的政治经济条件，从而减少灾害风险。

由非洲国家牵头的《非洲农业综合发展计划》进程作为一项基于证据的参与性进程，是推动非洲可持续生计发展的最恰当愿景和战略框架。鼓励捐助者和各国政府进一步投资于埃塞尔比亚、肯尼亚和乌干达根据《非洲农业综合发展计划》制定的国家农业投资计划，支持吉布提和苏丹早日完成正在开展的《非洲农业综合发展计划》规划工作，并援助厄立特里亚、索马里和南苏丹尽快启动《非洲农业综合发展计划》进程。会议还鼓励非洲之角国家将《非洲农业综合发展计划》视为一项定期更新战略和计划的持续进程，特别关注性别、可持续生计、气候变化适应和减缓、以及灾害风险管理和危机应对问题。

目前还存在由政府批准的其他投资框架，包括：《国家中期投资计划》、《可获银行担保的投资项目概览》及《苏尔特非洲农业与能源用水报告》，这些投资框架系与“非洲发展新伙伴关系”合作制定而成，可以作为投资计划的依据。

这些计划中载列的投资建议与《2001年非洲之角危机报告》中提出的关键建议一致，即：

- 增加投资，提高分区域应对水资源短缺的能力：目前只有 1%的耕地得到灌溉，80%人口的生计依赖作物和畜牧生产；
- 扩大可持续生计的机会；
- 保护并加强自然资源基础；
- 改善市场并加强区域贸易政策和一体化；
- 建立社会安全网，保护最贫困人群；

- 改善紧急情况预测和早期反应能力；
- 加强治理并减缓冲突；
- 增进对水、卫生和教育这些基础服务的获取；以及
- 使用基于社区的办法实现这些结果。

吉布提

1. 作为“非洲之角粮食安全磋商会议”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重点：灾害风险管理，包括易受害性绘图工作；可持续水土管理；农牧开发；手工渔业发展；社区发展以及粮食安全方面的营养工作。
2. 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。
3. 《战略》的优先重点是：(i)理顺资源管理；(ii)认识到现有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

4. 2006 年“非洲之角粮食安全磋商会议”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畜牧产量，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。

5. 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。这可能是因为该国政府将《农业发展计划》（2008-2011年）视为提高粮食安全的路线图。

埃塞俄比亚

6. 《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（30亿美元）；以及灾害风险管理和粮食安全（31亿美元）。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。在经济增幅较缓的设想方案下，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

7. 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》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，此类投资将提高国内生产总值增长率、减少贫困并加强粮食安全，实现各项国家目标。
8. 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”（11亿美元）和“促进可持续土地管理和自然资源管理”（13亿美元）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，降雨量充沛地区、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

9. 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“非洲之角粮食安全磋商会议”后，确定了以下指示性行动重点领域：生计战略、体制安排和扶持性环境。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。磋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。
10. 粮农组织通过协商进程制定了 2011-2015 年五年期战略，以提高索马里的生计和粮食安全。战略确定了六个行动领域：(i)增加并稳定农业生产和生产力以及农村家庭收入；(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收入；(iv)管理自然资源，用于恢复和可持续用途；(v)支持公共/私营伙伴关系和地方机构及群体；以及(vi)提高备灾工作。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。
11. 该战略着重强调消除贫困，因为贫困被视为过去和当前冲突的主要驱动因素。此项战略重点的关键是，理解贫困对索马里人民生活所产生的社会经济影响。以农业（和畜牧业）带动增长，并以创收活动和多样化做法作为补充，是家庭收入恢复的基础，也是振兴当地经济将要依赖的基础。振兴经济的原则要求在人道主义响应的早期阶段，在短期人道主义行动与长期发展举措之间建立联系。粮农组织与各个在索马里工作的多边和双边组织开展合作及协调，将依赖于短期人道主义行动与长期发展举措之间的联系。
12. 因此，该战略以整体合作方法为基础，需要各行动者的参与，并与私营部门和地方机构建立伙伴关系，这些部门和机构过去一直是当地的主要服务供应商。传统知识对该战略来说具有重要作用，因为根据索马里的历史，该国曾制定了自然资源管理系统和生存战略，使得索马里能应对各种风险和冲击。今后的各

项举措将借鉴和利用传统的应对和生存战略。同时，该战略提倡采用各项不会产生危害且能消除冲突触动因素的举措。

13. 该战略受到了索马里高度不安全情况的影响，因此，为适应各项举措的设计和实施工作，风险管理是该战略的突出特点。

苏丹

14. 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、旱作花生和芝麻以及畜牧产品的产量。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，从而提高农业产量，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、畜牧生产和销售。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。
15. 北苏丹当局正在编制一份《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。
16. 《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。
17. 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。该行动计划预算超过 4500 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

18. 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 4280 万美元，主要用于以下两个重点领域：粮食安全和生计响应（1650 万美元），以及农业部门的恢复及复原（2630 万美元）。《临时援助计划》不是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

19. 《2010/11 - 2014/15 年农业部门发展战略和投资计划》将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”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 27310 亿乌干达先令（9.7 亿美元）。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 3420 亿乌干达先令（1.22 亿美元），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”预算低 25%，总计 20890 亿乌干达先令（7.42 亿美元）。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（12530 亿乌干达先令）（4.45 亿美元），占总预算的 60%；市场准入和增加增值（6600 亿乌干达先令）（2.35 亿美元）；扶持性环境（1140 亿乌干达先令）（0.41 亿美元）；以及体制强化（620 亿乌干达先令）（0.22 亿美元）。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。

20. 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。
21. 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。

非洲之角水利开发的投资需求

苏尔特评估¹

1. “非洲农业与能源用水高级别会议：气候变化的挑战”提供了在《非洲农业综合发展计划》的框架内讨论水利开发项目的机会。在可行性研究和工作实施方面，都特别侧重于具体计划和财务费用的评估。会议筹备工作包括为所有非洲国家制定《国别投资摘要》，其中农业和能源的投资需求估算得到了更新，提供了在国家、区域和非洲大陆各级的最新投资需求估算。汇编的项目组合在这次高级别会议之前举行的五区域讲习班上由政府代表予以审查与核实，来自水利、农业和能源部门的国家与区域代表参加了讲习班。

吉布提

2. 三类水利工程恢复和发展活动所需的总投资额达6910万美元。虽然可用的水资源有限，吉布提的灌溉潜力估计为2400公顷。水利工程活动所涵盖的实际面积约为110公顷。

时间范围	投资类型（百万美元）			
	小规模治水	恢复灌溉	大规模水利项目	总计
短期	3.6	3.2	2.2	9
中期	26.9	7.5	6.3	40.6
长期	13.5	0.2	5.8	19.5
总计	43.9	10.9	14.3	69.1

*于 2009 年更新

3. 确定了几个备选项目，将集中改善水资源管理（110万美元）、绿洲农业的发展（110万美元）、以及推广以灌溉农业为基础并使用改良技术和耕作方式的农场（80万美元）。

厄立特里亚

4. 三类水利工程恢复和发展活动所需的总投资额为1.604亿美元。厄立特里亚基于可用水资源的灌溉潜力估计为18.75万公顷。为灌溉而开发的土地总面积约2.2万公顷，同时有1.25万公顷的土地用于生产各种高价值农作物。

¹ [http://www.sirtewaterandenergy.org/docs/2009/E\(Sirte_2008_INF_6\).pdf](http://www.sirtewaterandenergy.org/docs/2009/E(Sirte_2008_INF_6).pdf)

时间范围	投资类型 (百万美元)			
	小规模治水	恢复灌溉	大规模水利项目	总计
短期	11.3	1.8	4.0	17
中期	70.3	17.5	32.0	119.8
长期	6.2	7.7	9.6	23.5
总计	87.8	27.0	45.7	160.4

*于 2009 年更新

5. 厄立特里亚项目组合中包括4个可获银行担保的投资项目，在筹备过程中均纳入了灌溉组成部分。这些项目资金范围为2100万-5400万美元。正在进行的项目总成本的范围为600万-3000万美元。备选项目资金范围为100万美元左右到1亿美元以上。

埃塞俄比亚

6. 三类水利工程恢复和发展活动共需投资78亿美元。据估计，埃塞俄比亚净灌溉潜力达223万公顷。截至2001年，灌溉总面积为29万公顷。目前实际最大灌溉面积约为总灌溉潜力的10%。这表示，尽管灌溉分部门的潜力巨大，但未得到充分发展，灌溉农业仅占该国粮食总产量的3%。

时间范围	投资类型 (百万美元)			
	小规模治水	恢复灌溉	大规模水利项目	总计
短期	206.7	50.6	279.8	537
中期	693.7	177.3	5434.1	6305.2
长期	0.4	0.3	935.1	935.8
总计	900.9	228.2	6649.0	7778.1

*于 2009 年更新

7. 目前已拟定了11份项目简介，内容以水利为主，包括需要4600万美元的作物生产项目，也包括需要26亿美元的水力发电建设项目。最后，有10个正在进行的灌溉和水力发电项目是由不同捐助者资助的，金额约在4200万美元到22亿美元之间。

肯尼亚

8. 三类水利工程恢复和发展活动共需投资68亿美元。据估计，肯尼亚灌溉潜力为53.9万公顷。到2008年为止，仅开发了有11.92万公顷。肯尼亚继续依靠雨养农业来生产粮食和其他销售性作物。在《2030年愿景》中，灌溉面积计划将增加14万公顷，同时到2012年，人均储水量将（从目前的8立方米）上涨至16立方米。

时间范围	投资类型（百万美元）			
	小规模治水	恢复灌溉	大规模水利项目	总计
短期	908	351	1504	2763
中期	399	73	1825	2297
长期	50.7	0	1658	1708.7
总计	1357.7	424	4987	6768.7

*于2011年更新

9. 肯尼亚项目组合包括74个正在进行的项目和60个备选项目。正在进行的项目中，金额最小的不到100万美元，最大的在8.2亿美元左右，总计达38亿美元。相对而言，备选项目的投资成本普遍较高，最低为120万美元，最高约为8.8亿美元，计划总投资为41亿美元。

索马里

10. 三类水利工程恢复和发展活动共需投资770万美元。索马里在两条常流河 – 朱巴河和谢贝利河的河岸区有巨大的灌溉潜力。据估计，1988年时就有112950公顷土地获得了控制性灌溉。然而内乱后，灌溉基础设施渐渐瘫痪。现在，谢贝利河上的10座战前水坝没有一座能够全面运转，运河河道淤塞，长满水草，这主要是管理方面的疏忽和缺失造成的。目前，在索马里南部地区，战前灌溉计划的实施比例不到50%。在索马里西北山区，少量土地依靠季节性河流得以耕种，或是用井水和泉水灌溉。

时间范围	投资类型（百万美元）			
	小规模治水	恢复灌溉	大规模水利项目	总计
短期	2.8	3.0	1.2	7
中期	0.2	0.3	0.2	0.7
长期	0.0	0.0	0.0	0.0
总计	3.1	3.3	1.3	7.7

*于2009年更新

11. 由于该国内乱，索马里项目组合相当有限。正在进行的项目和备选项目一共只有7个。据“非洲发展新伙伴关系”和《非洲农业发展综合计划》的预测，索马里的投资总计为8.58亿美元。

苏丹和南苏丹

12. 苏尔特会议是在南苏丹独立之前召开的，没有对两国的项目做出区分。综合考虑苏丹和南苏丹的投资需求，两国的三类水利工程恢复和发展活动共需投资28亿美元。据估计，2007年苏丹和南苏丹的可灌溉土地总面积为279万公顷。配备了灌溉设施的总面积估计约为186万公顷，但实际获得灌溉的面积仅占其中的43%左右。

时间范围	投资类型（百万美元）			
	小规模治水	恢复灌溉	大规模水利项目	总计
短期	6.5	1.6	4.4	12
中期	106.9	109.3	1089.4	1305.6
长期	23.5	74.5	1421.3	1519.3
总计	136.9	185.4	2515.1	2837.4

*于2009年更新

13. 在苏丹和南苏丹水利项目组合中，正在进行的项目和备选项目共有20个，既有金额为1780万美元的灌溉恢复项目，也有高达19亿美元的Marewo项目。其中有4个可获银行担保的水利项目，总额在1.5亿美元左右。根据“非洲发展新伙伴关系”和《非洲农业综合发展计划》的倡议，已经确定将立即实施这4个项目。同时还确定，在中长期期间至少要完成另外3个大型水坝项目。

乌干达

14. 三类水利工程恢复和发展活动共需投资22亿美元。据估计，乌干达潜在可灌溉总面积为9万公顷。仅有9150公顷（即约占可灌溉总面积的10%）的土地配备了灌溉设施，而且其中也只有65%的地区实际获得了灌溉。尽管现在乌干达农业大多是雨养型，但是越来越频繁的干旱以及人口高速增长所带来的总体粮食需求激增，促使农民采取新型集水方法来增加农业产量。这些方法包括：收集屋顶上的径流，保存在存储设备中；通过水库拦蓄地表径流；深耕以防止径流；对园艺作物使用渗流沟以实现就地补充土壤湿度。

时间范围	投资类型 (百万美元)			
	小规模治水	恢复灌溉	大规模水利项目	总计
短期	5.3	3.4	23.2	32
中期	38.9	15.7	2016.4	2070.9
长期	9.5	0.0	49.6	59.1
总计	53.7	19.1	2089.2	2162.0

*于2009年更新

15. 在该国的项目组合中，水利部门正在进行的项目和备选项目共有15个，既有数百万美元的能源顾问项目，也有成本高达3.6亿美元的超大型水力发电项目。正在进行和已经确定的大型项目中，包括一些超大型水力发电项目，如 **Bjugali** 水力发电项目（8亿美元）。拟定的长期项目中，绝大多数都涵盖了规模大小不一的水力发电项目。