



联合国



减少自然灾害世界会议

日本横浜  
1994年5月23日至27日

Distr.  
GENERAL

A/CONF.172/10/Add.4  
27 April 1994  
CHINESE  
Original: ENGLISH

临时议程\* 项目10(g)

减少自然灾害：旱灾管理

技术会议

增 编

发展和农户易受旱灾影响：问题和撒哈拉以南非洲地区的经验

国际农业发展基金的意见摘要

1. 1980年代中期发生在萨赫勒的严重长期旱灾以及1941-1992年南部非洲的严重旱灾均可促使国际社会集中注意非洲众多农村人口在缺雨时易受粮食安全遭到巨大损失的影响。当务之急是维持对受影响人口的粮食供应；而对应之下，旱灾基本上易被认为是一种短期粮食供应问题，对此的唯一可能因应办法是紧急粮食援助。但是随之对旱灾的长期影响作出的评估却显示，旱灾影响远非局限于短期，而且也不止于粮食供应而已。具体而言，人们发现，旱灾的影响：(a) 能使社会两极分化和贫困加剧，因为贫穷家庭发现愈来愈不容易在遭受另一次旱灾前摆脱眼前旱灾的影响，

\* A/CONF.172/1。

这是一个使最贫困家庭的收入和资产逐渐耗竭的过程；(b) 能压抑长期经济成长，尤其是农业方面，因为农户得依靠流动资产或近乎流动形式的资产来抵御未来旱灾的损失，而非在农业上从事长期固定投资；(c) 能对宏观经济产生严重影响，因为农业危机可限制对联营工业部门提供原材料，抑止需求，刺激通货膨胀，破坏政府财政。

2. 分析不但显示旱灾造成的损失比单单产出的眼前损失更为巨大，也显示紧急粮食供应通常是在严重破坏发生之后才提供的。旱灾对经济和社会造成的长期损失涉及生产性资产的损失，特别是在小农和贫农(包括环境灾害造成的难民)之中生产资产的损失。但明显的是，为购买粮食而把农田资产变现后就会出现饥荒，因此由饥荒触发的紧急粮食援助常常来得太晚，不及防止生产性资源的丧失(或这些资源事实上流入较富裕的家庭)，当然无助于使暂时流离失所的人口得到重新安居。

3. 由于在资产枯竭过程中难于及早提供紧急援助，因此促使人们设法采取先发制人的措施，这不是为了对付旱灾的发生，而是为了减少旱灾对农村资产持有可能会影响。事实上，这类防止危害做法已是非洲农民传统经济策划的一部分，例如作物多样化就是一个实例。在农村一级进行投资以对付易受旱灾影响的适当途径包括：支持进一步作物多样化；开发耐旱或短期作物品种；水源开发和养护；小规模灌溉。旱灾的影响不但可用作物的自然脆弱性也可借助于不限于农场范围的社会和经济因素来加以调节。旱灾情况的主要方面之一是相对价格的巨大变化：粮食物品价格上升(由于当地的供应下降)，而生产资料的价格则由于为获得粮食必须出售生产资料而下降(由于廉价抛售上升)。剪刀差的扩大是小农场资本化减少的一大因素。不过，这一扩大能借助在改进市场准入包括运输和贸易设施等方面的投资而大为减少。

4. 分析影响旱灾后果的因素可说明投资能影响实际旱灾对国家和农村经济的影响程度，投资也能产生良好的经济和社会利润，但对旱灾则无任何单一的投资策略。例如，农地旱灾复原战略在潜力相对低的地区经济上比较可取，而投资如基于(有形的或组织性的)社会和经济基础结构发展的战略，则在潜力大的地区较为可取。尽管如此，却有许多理由可把旱灾作为一个经济问题来处理，其影响能通过投资来减轻，并能根据正常的成本收益标准作出评价。从这一角度，旱灾和饥荒或贫困之间的等同关系并不主要，但却可表明一种情形，即对防灾方面的投资未予足够注意。灾害只是一部分是自然的，另一部分则显示在经济和社会方面未作好备灾准备，尤其是在象大部分撒哈拉以南非洲地区那样的那些情形下，旱灾并不离奇古怪，也不是不可预测的，而或多或少是农业景象的一种经常成分。