



2016 年届会

2015 年 7 月 24 日至 2016 年 7 月 27 日

议程项目 12(e)

协调、方案和其他问题：冲突后非洲国家

联合国系统以综合、一致和协调方式支助南苏丹的执行情况

秘书长的报告

一. 引言

1. 在南苏丹于 2011 年 7 月 9 日独立之后，经济及社会理事会在其第 2011/43 号决议中表示有兴趣与相关伙伴合作，应对该国在人道主义、建设和平和发展方面面临的广泛挑战。本报告是自南苏丹独立以来向经社理事会提供的有关南苏丹问题的第五次报告。

2. 第一次报告(E/2012/76)概述联合国系统在南苏丹独立后向南苏丹政府提供支助的情况，以及从紧急救济向发展和地方能力建设转变的情况。第二次报告(E/2013/73)介绍联合国系统和国际社会支持和执行发展和建设和平框架的情况。第三次报告(E/2014/94)说明在 2013 年 12 月 15 日爆发的冲突如何导致一系列严峻的社会、经济、人道主义、政治和安全危机并使在独立之后头两年所取得的大部分进展付之东流的情况。第四次报告(E/2015/74)回顾自 2014 年 7 月以来的重大事态发展，重点是冲突对发展前景的持续影响。

3. 本报告概述自向经社理事会提交的上次报告分发以来的重大事态发展。在 2015 年 8 月签署《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》(《和平协议》)之后，联合国系统一直在努力支持执行《和平协议》。联合国系统加强了协调，以作出更大发展努力来弥合人道主义——发展鸿沟，并把所有行为体召集在一起，以增强互补性、一致性和可持续解决办法，减轻持续不断冲突的影响。在反对派领导人



和第一副总统里克·马查尔于 2016 年 4 月 26 日返回朱巴和组成民族团结过渡政府后，将继续执行该战略。

二. 背景

4. 本报告重点介绍从试图满足最迫切和最紧急需求而开展的紧急人道主义援助姿态转向长期发展态势的情况。虽然这种长期发展愿景的大部分尚未化成行动，但国际社会努力的重点已转为支持执行《和平协议》和巩固政治成果，以便为与该国政府建立长期伙伴关系及实现长期可持续和平与发展奠定基础。

5. 必须指出，在本报告所述的整个期间一直维持着 3 级紧急状态，¹ 因此干预措施主要集中在满足人道主义需求。3 级紧急状态的指定促成在《人道主义应急计划》下交付项目的人道主义伙伴的数量显著增多。在本报告所述期间的最后几个月敲定了用于指导联合国发展方案的方案文件——《临时合作框架》，不过现在尚没有 2016 年第一季度的成果进展资料。在本报告所述期间，联合国系统在南苏丹所作的努力侧重于为弥合人道主义——发展鸿沟作出更多努力。实际上，通过改善协调、明确分工和采用相辅相成的方法，联合国国家工作队将能更好地解决南苏丹的需求问题。

6. 南苏丹继续面临巨大的经济、社会和政治挑战。在整个 2015 年期间及 2016 年第一季度，尽管《和平协议》已经生效，但苏丹人民解放军、苏丹人民解放军反对派和附属的民兵之间还在战斗，继续导致大规模流离失所和重大人命损失，加大爆炸危险物的扩散，并对基础设施造成不同程度和规模的破坏。

7. 鉴于冲突造成前所未有的严重人道主义灾难，在冲突结束之后，其后果还会长期存在。局部武装冲突、流离失所、族群间暴力、经济困难、气候冲击、侵犯人权行为和疾病等多层面挑战加剧了全体人民的痛苦。据估计，由于多重和相互关联的威胁，整个南苏丹有 610 万人需要人道主义援助。具体而言，冲突对最弱势群体，特别是妇女、儿童和老人造成了毁灭性影响，包括东道社区里最弱势的民众，因为他们一般得不到援助，复原力也一直在减弱，例如年轻人、儿童和残疾人。尽管该国一些地区的局势安宁，但总体局势仍然脆弱。重新陷入暴力冲突的可能性是确实存在的，民众的脆弱程度也没有从根本上得到改善。

8. 将近 800 万人生活在遍布地雷和战争遗留爆炸物、日常安全和生活一直遭受威胁的各个县里。在本报告所述期间，16 次事故炸死炸伤 50 人，其中主要是儿童。在本报告所述期间发生的绝大多数事故都是未爆弹药而不是地雷引起的。设计杀伤人员地雷的目的是为了炸死或炸伤一个人，而未爆弹药的爆炸半径则更大

¹ 3 级紧急状态是全球人道主义系统的分类，用于应对最严重的大规模人道主义危机。它允许用更多的能力来应对不断恶化的人道主义危机。

一些。尽管在清除地雷和战争遗留爆炸物方面取得了进展，但现已记录而先前未知的危险物的数量仍然很大。在 2015 年 7 月至 2016 年 4 月期间，调查和清理了 1 265 个危险地区，又记录了 1 392 个地区。冲突的爆炸物残留(布有地雷的道路和遭受污染的简易机场和供水点)排除了交付重要的人道主义援助物资的可能性，阻碍了社会经济发展，并限制了行动自由。

9. 要着重说明民众因冲突而导致的最紧急需求就必须强调，死亡人数很多，重要基础设施遭到广泛破坏，在南苏丹的流离失所者多达 240 万人，其中 169 万人属于境内流离失所者，在 2016 年 3 月，有 704 168 人成为邻国境内的难民。经过两年多的冲突和经济衰退后，应对机制已经耗竭，饥荒期正在不断延长。最新的粮食安全阶段综合分类资料表明，280 万人，即该国人口的近 25%，仍然迫切需要粮食援助，并且至少有 4 万人处于灾难边缘。除了粮食和营养援助外，弱势民众仍有多种紧急需求，包括提供保健，以及获得信息、教育、心理社会支助和水、个人卫生和环境卫生及其他基本服务和经济生计举措的机会。据估计，南苏丹境内的武装团体招募了 1.6 万多名儿童。1 万多名儿童被登记为孤身儿童、无人陪伴儿童或失踪儿童。

10. 南苏丹幅员辽阔，国家和地方政府的能力极其有限，再加上不安全状况导致通行受阻；国际社会在提供人道主义援助和发展援助时所面临的各种挑战因通信和信息基础设施不良及气候条件不利而变得更为严峻。鉴于上文提及的需求，联合国系统在《2016 年人道主义应急计划》和《2016-2017 年临时合作框架》的范围内正在一起作出努力，以向处于非常困难和挑战性状况下的弱势民众提供可拯救生命的发展援助和人道主义援助。在南苏丹各地的人道主义工作人员在 2015 年已达到 450 多万人，他们在包括一些最偏远的地点在内的各个地区提供至关重要的援助和保护。

11. 预计《临时合作框架》在 2016 年将指导联合国系统加强各社区的复原力，增强对最弱势群体的社会服务，投资于和平与治理，以及支持当地的经济。联合国还力图满足包括 30 万回返者在内的 510 万人的最危及生命的需求。这一承诺是基于这样一种假设，即和平进程向前推进，民族团结过渡政府能持久存在。还有一个假设是，区域和局部敌对行动将逐渐消失，以实现行动自由并为自愿回返进程的出现提供便利。一旦解决了紧急人道主义需求问题，同样重要的任务就是通过对话、和解及消除造成冲突的一些根源来解决长期发展需求问题，以期维持回返和重返社会进程，促进落实解决办法并防止冲突复发。必须在足够的捐助方支持下管理这一过渡时期。

12. 被政治目的驱动的冲突及由此产生的广泛暴力对南苏丹的经济造成重大影响，目前经济已处于崩溃边缘。在 2015 年这一经济状况的背景下，南苏丹 2016 年的经济展望对该国而言是又一场挑战。通货膨胀率急剧上升直接影响到人民的实际购买力，对他们的福祉造成不利影响。通货膨胀压力导致 2015 年价格普遍

上涨，到 2016 年 1 月，年度通货膨胀率估计达到 165%(世界粮食计划署南苏丹市场价格监测公报)。生活费用的急剧增加给家庭带来更多压力，而各个家庭早已受困于长期的低收入和就业机会的贫乏。为应对通胀螺旋式上升，政府从固定汇率转向浮动汇率，以期能实现某种程度的稳定并缩小黑市和官方汇率之间的差距。但是，这项政策产生了相反效果，推高了对稀缺美元的需求。截至 2016 年 4 月 27 日，对美元的汇率是 27 南苏丹镑，而在 2016 年 1 月则是 21 南苏丹镑。南苏丹镑贬值，再加上发展援助流入量不足，导致政府收入减少，储备金枯竭，经常和资本账户赤字增加，并造成公债暴增。这些因素从根本上影响了公众的生活水平，导致越来越有可能因进一步争夺资源而出现部落冲突，推高犯罪率，以及进一步削弱总体社会安全。

13. 南苏丹在 2016 年 3 月最后一个星期接待了一个国际货币基金组织代表团。分析表明，南苏丹如果要履行对苏丹的义务，其在 2016 年的石油净收入可能为零。此外，因为要吸收反对派部队成员进入官方体系并有可能提高工资，预计政府支出将增加。有关提案关于设立 28 个州的额外要求同样会使支出成倍增加。虽然正在努力推迟用石油收入向苏丹支付，但尚未接到这方面出现突破的报告。总而言之，南苏丹很可能要不陷入有序经济崩溃，要不陷入无序经济崩溃。在使各行为体信服从而采取步骤、提供援助之前，必须作出艰难和痛苦的决定，以规范财政和货币行为。

三. 冲突对发展的影响

14. 联合国在 2015 年期间继续努力做到在满足最迫切人道主义需求的同时就长期发展前景重新启动工作。虽然捐助方供资一直向人道主义应急工作倾斜，但《和平协议》的签署和最近的政治事态发展，包括民族团结过渡政府的组建，为更多地采取发展干预措施提供了可能性。联合国许多行为体已开始将可能的发展举措纳入其计划，特别是《和平协议》各章节规定的那些举措。

15. 值得注意的是，在为应对 2013 年危机而采取人道主义应急行动的同时，现在正在缓慢地转向关注长期发展前景。捐助方热衷于满足最紧迫的人道主义需求，但对在冲突中投资于长期发展计划则持谨慎态度。而在执行《和平协议》和组建民族团结过渡政府方面的拖延，即在制订一个新的国家发展计划和缔结过渡安全安排方面的拖延，加剧了这种不情愿态度。考虑到各捐助方的拨款周期及与这类拨款相关的立法进程，以及与南苏丹政府就发展问题建立认真的伙伴关系是需要有利条件的，因此预计在重启发展努力方面可能会出现更多拖延。

四. 联合国对南苏丹的支助

16. 尽管在 2015 年 8 月签署了《和平协议》，但仍有关于零星战斗的报告，导致出现平民新的境内流离失所和流入邻国的情况，以及出现各种相关后果。仅在

2015年11月和12月就报告在西赤道州见到南苏丹人向刚果民主共和国和中非共和国外流的情况，这是第一次出现这种情况。可预防疾病继续蔓延，造成病患和死亡。据报告，疟疾是造成境内流离失所者患病的主要原因。

17. 侵犯人权行为在2015年增加到前所未有的水平，南苏丹在全球有罪不罚指数评分表上名列非洲倒数第二，在一年之内7名记者被害、再加上新闻自由评分急剧下降(从2014年的119分降至2016年的140分)之后，南苏丹的全球媒体侵权名次位居第五名。为应对这一挑战，联合国各伙伴共同努力，促进执行《联合国关于记者安全和有罪不罚问题的行动计划》。为帮助解决有罪不罚问题，联合国各伙伴还扩大了对记者和媒体的人力和技术能力建设工作，包括通过建立和加强社区媒体平台，以在受影响社区、其领导人及人道主义行为体和发展行为体之间提供双向交流渠道。

18. 在2015年7月1日至2016年3月31日期间清理了有749枚地雷和16 277个未爆弹药的1 265个危险地区，从而释放了25 093 119平方米的土地。减少地雷风险教育使49 809名妇女、54 137名男子和160 321名儿童掌握了减少爆炸危险物威胁的技能。尽管业务环境既危险又困难，但联合国及其伙伴仍在2015年1月至12月期间在南苏丹各地，包括一些最偏远的地点，向450多万人提供了能拯救生命的援助。援助内容包括向100多万人提供粮食援助。将近14万名儿童接受了营养不良治疗，大约44万人受益于“紧急情况中的教育”方案。24万多名5岁以下儿童接受了麻疹疫苗接种，34.3万户家庭得到了紧急生计救助，15万人获得了内装基本家庭用品的生存包。250多万人及时获得安全饮水。清除了近3万件未爆弹药，²为500万头牲畜做了疫苗接种或治疗。

19. 不安全、现有敌对行动、对援助工作者的骚扰和威胁、掠夺用品和滥用人道主义资产等仍然是业务环境的一个决定性特征。在2015年10月团结州重启战端期间，人道主义营地遭到洗劫，援助工作者受到威胁，迫使人道主义伙伴迁移其工作人员。自2013年12月以来，至少有52名援助工作者被杀，另有许多人失踪。在朱巴，犯罪率上升导致财产损失，工作人员受到威胁，从而对人道主义行动产生越来越大的影响。最近，就在2016年2月，由于在保护在马拉卡勒的平民点时爆发敌对行动，据报告，至少25名境内流离失所者被打死，120多人受伤。此外，在战斗和随后的火灾中，3 700个家庭住处和2 300个个人住处被摧毁或破坏，多处人道主义设施，包括诊所、储水罐、营养中心和学校也被摧毁或破坏。在战斗中，约有2.6万名境内流离失所者逃入联合国南苏丹特派团基地，另有大约4 000名境内流离失所者逃离平民保护点，进入马拉卡勒镇，他们住在镇上的公共建筑和被废弃的房屋里。

² 人道主义事务协调厅：《南苏丹人道主义公报》，第五期(2016年4月)。可查阅<http://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-bulletin-issue-5-16-april-2016>。

20. 联合国及其伙伴立即扩大了应急行动范围。供水是一个优先事项，因为对基础设施的破坏使现有供水点丧失功能，粮食分配同样也是优先事项。鉴于需要恢复环境卫生服务，以及为了预防各种疾病的蔓延，清理了露天便溺地，并使新的厕所投入使用。此外，设立了临时卫生诊所和儿童服务台；该服务台使儿童能尽早与其父母团聚。当这些设施全面运作时，已有 53 名儿童与其家人团聚了。为性别暴力受害者设立了保密空间，性别暴力案工作者负责个案管理，并视需要提供各种形式的支持。

五. 前景和建议

21. 自 2015 年 7 月至 2016 年 4 月期间在南苏丹观察到的各种事件和国际社会所面临的各种挑战确实实地证明，今后的道路困难重重。联合国大家庭一起迎接了众多挑战，为大量民众提供了服务，克服了各种困难，同时也看到了可能的倒退迹象，这一切都表明，必须再次向南苏丹作出长期承诺。虽然联合国大家庭同各国际行为体一道力求最大限度地发挥影响力和协同增效作用，但还是要指出，效率和实效受制于业务环境，所有利益攸关方正在共同努力改善其对策，以适应或克服日常业务挑战。

22. 展望未来，必须满足若干前提条件，以便为南苏丹的长期可持续发展奠定基础。政治进程必须在所有方面向前推进，包括建立能促进国际社会工作并成为整体可持续发展努力组成部分的基本国家机构。发展应该是一个由南苏丹主导的进程。过渡民族团结政府必须要有使联合国及其伙伴能履行任务的政治意愿，这对于未来努力是否成功至关重要。鉴于在国家一级的进程中出现挑战，必须采取自下而上的方法，在地方一级采取举措以实现和解和发展。南苏丹政府在努力在国家一级证明其公信力的同时必须迅速解决有罪不罚等问题并追究所有犯罪责任人的责任，以便恢复社会融合，消除对南苏丹社会结构的长期破坏后果。

23. 鼓励南苏丹政府关注解决有罪不罚案例居高不下的问题，并向其公民提供必要的安全和安保。还应作为紧急事项解决腐败和滥用资源的问题，以再次向公民和发展伙伴保证，将牢固的监测和评价机制嵌入国家机构和结构是一个优先事项。

24. 财政和货币政策改革和国家经济机构的能力建设将有利于长期经济稳定。随意支出模式和临时性货币政策决定可能会破坏当地民众和国际捐助方对经济的信心。这种做法本身就会对投资资本流入产生不利影响。

25. 公共部门管理是一个在执行《和平协议》时要加以解决的问题。但是，若想在国际社会的帮助下成功建设地方能力就必须在这方面有超越政治、部落和族裔考虑因素的政治意愿。这同样适用于军事机构和执法机构。

26. 必须确保充分支持国际社会作出努力，以应对南苏丹境内的各种挑战。这种支持指对发展需求和人道主义需求的支持，必须尽可能维持，以在当前的不确定

时期提供必要的稳定对策。联合国各机构、各基金和方案面临资金短缺，再加上各方目前不太愿意为发展提供资源，这更加大了风险。希望政治进程会积极促进在南苏丹就持续和可预测供资对策作出潜在承诺，因为在解决南苏丹的长期问题时采取临时和片面方法只会产生微小的影响。

27. 要迎接并克服 2016 年的挑战，就必须采取一种涵盖和平与和解、人道主义行动和发展的多层面方法。明确基准将有助于指导发展和人道主义行动的平行发展。此外，并正如前次报告所表明的，需要利用各种资金流，以满足短期和长期发展需求，还需要评估灵活筹资模式的可行性。过去一年，联合国在南苏丹经受了巨大挑战。联合国经历了重大挫折，不得不在以应急行动为主的环境中进行运作。但是，联合国大家庭在满足南苏丹所面临的巨大人道主义需求的同时促进长期发展议程方面的决心和承诺将在 2016 年保持不变。

28. 南苏丹政治领导层迫切需要加快执行《和平协议》并为创造一个有利于政治和经济改革及能促进加速发展的环境铺平道路。