



2017 年届会

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情况

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 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。本报告是南苏丹独立以来向经社理事会提交的关于南苏丹问题的第六次报告。

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以及建设地方能力的情况。第二次报告(E/2013/73)介绍向发展框架和建设和平框架提供支助的情况。第三次报告(E/2014/94)说明 2013 年 12 月爆发的冲突如何扭转了独立以来取得的许多进展。第四次报告(E/2015/74)侧重于冲突的持续影响。第五次报告(E/2016/71)是在 2016 年 5 月(该年 7 月朱巴发生危机之前)提交的,强调为支持执行 2015 年 8 月签署的《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》(和平协议)所作的努力、支持恢复和从紧急人道主义援助转向长期发展的优先事项。

3. 本报告概述向经社理事会提交上次报告以来的主要动态。2016 年上半年,曾有希望回到和平与发展的道路上来,当时在执行《和平协议》方面采取了重大步骤。过渡民族团结政府成立了。2016 年 4 月反对派领导人里克·马查尔返回朱巴,宣誓就任第一副总统。然而,由于相互猜疑强化和双方之间缺乏信任,2016 年 7 月朱巴爆发暴力危机。几天激战之后,马查尔先生和他的一些支持者离开朱巴。

4. 这场危机之后,局势持续不稳定,地方性战斗仍在继续,人道主义局势进一步严重恶化,社会凝聚力削弱,经济危机深化。虽然《和平协议》仍被视为和平进程的框架,但是过渡里程碑的实现进一步放缓。



5. 2016年12月，民族团结过渡政府启动全国对话，作为南苏丹人民澄清与民族团结和国家结构有关的基本问题的进程。同时设立了一个技术委员会，在《和平协议》的框架内运作真相、和解和消除创伤委员会。2017年上半年，人道主义局势进一步恶化。2017年2月，该国一些地区宣布发生地方性饥荒。

## 二. 背景

6. 2015年8月《和平协议》带来了新的进展希望，但是2016年7月朱巴的危机和战斗暴露了和平进程的潜在脆弱性。虽然直到2016年6月，国际社会还在侧重于支持和平进程的正式里程碑：组建民族团结过渡政府，组建过渡时期国民议会，启动过渡时期安全安排，但是在2016年7月危机之后，局势发生了急剧变化。

7. 这场危机在朱巴引起严重暴力，包括性暴力，许多人死亡，并导致援助人员和联合国工作人员在随后几个月里撤离，他们的工作受到严重干扰。此外，在危机发生后，全国许多地方的紧张局势加剧，战争和动乱蔓延到以前相对稳定的地区，包括该国南部赤道州和西北部加扎勒河州部分地区。此外，大上尼罗区和团结州及琼格莱州继续发生局部战斗。7月危机之前，冲突大多集中在这些地区。性暴力和性别暴力被用作战争武器。2016年1月至9月，在人道主义合作伙伴收到的性别暴力案件报告中，五分之一以上的案件涉及性暴力，主要是武装行为体实施的性暴力。

8. 2015年下半年设立了28个新州。之后在2017年1月又设立4个州，使州总数从最初的10个增加到32个。由于缺乏体制能力、基础设施、资金和未解决的州边界问题以及一些州内社区之间的紧张关系和暴力，新州在勉为其难地运作。地方治理削弱和碎片化，政府总体缺乏资金，加剧援助机构面临的官僚主义障碍。

9. 尽管这些事态发展给民众和国际援助工作带来巨大挑战，但是应当指出，政府领导的派别与反对派之间的全国冲突在2016年7月朱巴危机后没有再起，《和平协议》依然是政治进程的正式基础。2016年12月14日，萨尔瓦·基尔总统呼吁进行全国对话，任命了一个指导委员会，并呼吁设在朱巴的三个独立智囊团作为秘书处提供支助。全国对话有望包括各种有关建设和平和及南苏丹国家和民族未来团结的问题。包括联合国在内的国际行为体表示愿意支持包容性的真正对话进程，妇女也应这一进程中发挥核心作用。然而，全国对话的时间表尚待宣布。

10. 在本报告所述期间，南苏丹人道主义危机严重升级。现在估计有750万人(全国人口的二分之一以上)需要人道主义援助。2016年7月以来的持续战斗使数十万平民背井离乡。现在估计有370万人流离失所。这是南苏丹总人口的近28%，其中包括190万境内流离失所者，180万逃到邻国的难民。逃到乌干达的民众人数创纪录。自2017年初以来，超过180000人来到乌干达，使乌干达境内的南苏丹难民总数超过850000人(58%儿童；56%女性)。南苏丹的难民危机是世界上发展最快的。

11. 粮食无保障和营养不良已达到前所未有的程度。2月，团结州的两个县宣布发生地方性饥荒。不安全和无法进入又使100万人濒临饥荒。在全国范围内，现在估计约有490万人严重缺粮。这一数字预计将在7月青黄不接之季高峰上升到550万人。现在估计南苏丹约有100万儿童和大约340 000名孕妇和哺乳妇女严重营养不良。

12. 平民继续被杀害，遭受骇人听闻的侵害，包括性暴力。2016年，人道主义合作伙伴收到2600多次性暴力和性别暴力报案(比2015年高62%)，其中95%涉及妇女和女童，61%涉及儿童。如今继续有用强奸作为战争武器的报告，包括最近报告在赤道州和团结州若干地点发生的性暴力。

13. 南苏丹儿童面临巨大风险。据估计，南苏丹武装行为体招募的儿童超过17 000名，登记为无人陪伴、与家人分离或失踪的儿童有9 000多名。由于冲突和流离失所，110多万3岁至18岁的儿童失去受教育的机会，估计有100万儿童有心理压力。报告表明，人们正在越来越多地诉诸于消极的应对机制，包括童工和童婚。据报告，在东赤道州，2016年下半年的童婚人数增加，因为家庭以女儿换取彩礼。

14. 三年冲突和危机之后，患病率提高。由于一再流离失所和关键基础设施遭受破坏，获得安全卫生和清洁饮水的可能性减少，传染性疾病正在蔓延。南苏丹目前正经历独立以来历时最长和范围最广泛的霍乱疫情。2016年6月开始的霍乱疫情已蔓延到更多地方，比2014年和2015年的疫情时间更长。致命热带疾病的病例增多。2017年年初以来，四个县证实发生了黑热病和麻疹病病例。大赤道区的暴力和流离失所已经严重影响民众，造成艾滋病毒/艾滋病流行率达到最高点，并干扰获得拯救生命治疗的机会。

15. 不断恶化的局势因许多地区被爆炸物污染而进一步加剧。

16. 在本报告所述期间，南苏丹存在普遍的侵犯和践踏人权行为，并存在有案可稽的违反国际人道主义法行为。尽管有《和平协议》，政府和反对派部队仍在全国各地战斗，双方都因族裔和涉嫌支持对方袭击平民。2016年5月以来，若干地点的暴力行为激增，包括7月在朱巴爆发激烈战斗，自那时以来在其他地区持续发生冲突。每次暴力激增的同时都有严重侵犯人权的报告，其中包括杀害平民、酷刑以及其他不人道和有辱人格待遇、与冲突有关的性暴力、任意逮捕和拘留、掠夺和破坏平民财产、大规模强迫平民流离失所、限制言论自由、行动自由，结社自由和集会自由。

17. 2016年7月，人权状况恶化。2016年10月，仇恨言论急剧增加。之后，防止灭绝种族罪行特别顾问于2016年11月访问南苏丹，警告说有族裔暴力升级的风险，有可能发生种族灭绝。该月晚些时候，南苏丹人权委员会报告，南苏丹若干地区正在持续进行族裔清洗。

18. 虽然政府和反对派部队都对侵犯和践踏人权负有责任，但大多数有案可稽的案件是政府部队和结盟团体所为。政府方面很少采取行动追究责任人的责任，不惩罚侵犯和践踏人权的现象仍然令人严重关切。

19. 由于石油收入减少造成的有关财政挑战、冲突和经济政策方面的困难选择，南苏丹的经济前景仍然暗淡。目前的挑战可追溯到 2012 年的石油停产。那是因为与喀土穆在过境费问题上产生与石油相关的分歧而导致的。之后是 2013 年的冲突和 2016 年的危机。同时也可追溯到特别是自 2014 年以来的全球原油价格波动。对南苏丹经济和人民的后果在很大程度上是负面的。2017 年 2 月份是年同比通货膨胀率连续第 15 个月达到三位数，估计超过 400%。预算赤字在 2015/16 年度达到国内生产总值(国内总产值)的 30%左右，但是在 2016/17 财政年度预算中减少到国内生产总值的 9%左右。这种情况因燃料长期短缺、拖延支付薪金和政府难以吸引外部资金而加剧。

20. 经济和财政稳定措施正在缓慢执行，其中若干涉及《和平协议》的规定。这些措施于 2016 年 10 月宣布，包括增加收入(增加税收、减少税务减免、加强税务管理和增加石油收入)；减少支出(发薪、酌处权和政府合同)；现金管理(取消所有未兑现支票、现金管理委员会、欠款还款计划)；加强货币政策和银行系统(资本和储备要求、重新谈判贷款和财政审计)。这些措施和其他经济政策的设计和执行仍存在一致性方面的挑战。

### 三. 冲突对发展的影响

21. 缺乏政治进展、不安全、困难的经济前景和不断严重恶化的人道主义局势已经导致捐助资金从发展转向人道主义支助。2016 年 7 月危机之后撤离朱巴的联合国机构、基金和方案的工作人员虽已在年底返回，但是许多双边捐助者和国际金融机构仍然缺失，或者人员编制大幅减少。在本报告所述期间，与国际行为体的积极规划和协调发展活动基本停止。尽管国家一级没有再度发生新的冲突，但是这种局势给发展造成重大障碍。《和平协议》要求制订一张经济发展的战略路线图(三至五年的国家发展计划)，加速实现包容、可持续和有复原力的国家经济。由于《和平协议》总体拖延和缺乏势头，这项工作尚未开始，但预计将在 2017 年恢复，作为民族对话进程的一部分。

22. 提供人道主义援助的工作面临严重障碍。自 2013 年 12 月内战爆发以来，有 80 多名援助工作者在南苏丹遇害，2017 年头几个月至少有六次袭击人道主义车队事件。多地的人道主义场地和用品被洗劫和破坏。

23. 由于冲突、不安全和不准进入，人道主义行为体在援助身陷极度困境者方面一再面临挑战。由于通行受限制和不安全，拯救生命活动受到干扰。仅 2017 年初以来，就有 100 多名援助工作人员转移别处；自冲突开始以来，有数千人转移别处。

24. 尽管大力进行了谈判，仍有许多次在检查站不予放行，并遭遇其他形式的干扰及阻挠。近几个月来，发生过以下情况：拘留和驱逐非政府组织的高级别工作人员；在检查站敲诈；朱巴和国家以下各级当局力图不正当地影响征聘过程，包括要求根据《2016 非政府组织法》提出的规则，将非政府组织中的某些职位国有化；增加办理关键许可证和文件的费用；国家以下当局多次要求缴纳已经支付给国家当局的费用。

#### 四. 联合国对南苏丹的支助

25. 尽管有这些挑战，南苏丹境内的人道主义行动继续扩大，以应对越来越多的需要，特别是受饥荒影响地区的需要。《2017 年人道主义应急计划》——其中包括联合国机构和国际及国家非政府组织——呼吁提供 16 亿美元，在全年向约 580 万民众提供人道主义援助和保护。鉴于人道主义局势迅速恶化，人道主义工作量急剧增加，该计划只侧重于紧急情况和拯救生命救济，旨在补充联合国支持复原力和地方发展的平行努力。

26. 2016 年，人道主义工作者向南苏丹全境 510 万多人民提供了援助。在 2017 年头几个月，援助工作者被部署到多个地点，向 130 多万人提供了援助和保护，包括 2017 年 2 月以来受饥荒影响的县的 330 000 多人。援助组织在崎岖难行的地区，包括在人们逃到岛上寻求安全和保护的地区，运送粮食、种子和工具、重要营养供给品、卫生背包、霍乱治疗用品和必需的非粮食物品。在受饥荒影响的县，人道主义组织正在提供重要的救生服务，向需求最大的地区派遣协调一致的多部门流动任务团。除了饥荒以外，还在该国其他地区继续进行应对工作。

27. 《临时合作框架》在《和平协议》之后于 2015 年制定，旨在制定联合国国家工作队支持过渡时期恢复和复原力的短期优先事项，同时为长期发展和下一个联合国发展援助框架奠定基础。在拟订《临时合作框架》时，联合国国家工作队于 2015 年 11 月与政府合作伙伴和捐助方进行了协商，于 2016 年 10 月在一次活动中联合推出了《临时合作框架》。2016 年和 2017 年两年期《临时合作框架》的联合国恢复和发展支助预算总额为 8.77 亿美元。《临时合作框架》为联合国国家工作队的发展工作提供了确定优先事项的有用工具，并提供了指导，但是由于机构工作人员撤离和安全问题，2016 年 7 月危机给执行工作造成干扰。不过，许多活动在危机之后恢复正常，尽管捐助者为恢复和发展提供的资金显著下降。

28. 这一年，执行《和平协议》的速度放缓，并停滞不前。这给若干已经规划的活动造成负面影响，因为政治和体制参与的潜力削弱。这场危机还对许多发展活动地区的安全和通行造成消极影响。此外，许多取决于与州政府密切合作的已计划活动受到消极影响，因为由于不稳定和创立新州，州级伙伴越来越少。捐助资金转向人道主义活动，从而影响了联合国支持建设服务提供能力的工作。

29. 积极的一面是，直接针对社区一级的工作没有受到如此大的影响，特别是支持粮食安全、社区安全和一些生计方面的活动，重点是技能和资产发展。此外，一些生计活动调整了重点，可以在年底重新开始。一些中央和地方的政策支助和能力建设活动仍在继续，尽管总体环境恶化。

30. 最初，预期《临时合作框架》的期限是 2016 年和 2017 年，但现在决定延长一年，到 2018 年，以便在开始正式的联合国发展援助框架之前，确定国家发展计划的优先事项。

## 五. 前景和建议

31. 南苏丹人民的痛苦、流离失所和难民流、备受粮食不安全和饥荒威胁的生活要求强有力的人道主义应对行动。拯救生命的人道主义援助必须是当前局势的第一优先事项。南苏丹政府和其他国家行为体必须与国际社会充分合作，消除壁垒和障碍，并确保提供人道主义援助。但是，这一极其严重的局势只能通过持久和平与发展解决，并由稳定和恢复举措强化。和平是结束人道主义紧急情况、实现南苏丹这一独立国家的人民的发展目标和愿望的先决条件。实现和平的可信第一步必须是停止敌对行动，然后是解决冲突根源，追究侵犯人权行为的责任，通过对话与和解制定国家未来的共同愿景。

32. 民族团结过渡政府和所有国家利益攸关方及团体有责任协助提供人道主义援助和准入，支持并促进对话与和解。因此，萨尔瓦·基尔总统启动全国对话的举措值得欢迎，国际行为体和联合国愿意支持一个真正和包容各方的进程，其中包括南苏丹所有群体和各民族，包括那些被冲突边缘化的男子和妇女和那些已逃离该国的人。在重建国家和规划通向稳定、和平和繁荣未来的路线时，不应让任何人掉队。

33. 对话与和解应该是联合国和国际行为体的一个重点，作为一个持续的优先事项，可以视当地条件，在全国各地以不同方式支持活动。即使在国家一级缺乏进展的情况下，社区一级的地方性对话，加强社区、文化和经济相互依存性及不同对话平台的支持性举措可以发挥重要作用，从而加强社会凝聚力，消除助长冲突的因素，创造有利于和平的环境。国际社会不能失去任何建立和平基础的机会。必须确保这始终是一个核心优先事项。

34. 在没有国家发展框架和国家自主的发展计划的情况下，旨在建设能力和制度进行发展和提供服务的长期举措将受到限制。联合国国家工作队将提供支持，以拟定一项符合可持续发展目标、参考安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325 号决议规定的国家发展计划。这方面的进展将取决于总的政治局势和国际发展行为体的再度参与。

35. 但是，在该国许多地区，地方一级仍可做很多工作支持复原力，并振兴生计和恢复地方社会服务。经验表明，地方性的恢复和稳定化举措可以加强抵御冲击包括粮食不安全的能力，减少人道主义援助需要，增加对话举措成功的可能性，确保在实现和解、和平与发展方面取得进展。根据 2016 年 5 月在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议的成果以及联合国新的工作方法，必须进一步强调，有必要在南苏丹这种旷日持久的国情下平衡人道主义和发展层面。

36. 联合国南苏丹国家工作队已经在该国条件允许的地区，根据以地区为基础的综合方案，从事促进恢复和稳定的工作。2017 年，正在北加扎勒河地区推出试点方案，并有扩大到赤道州、团结州和琼格莱州这些地区的具体路线图。向其他地区扩大将需要国家和地方利益攸关方以及国际捐助界的参与。该倡议的目的是建立社区复原力并奠定恢复基础，包括采取如下地方举措：为健康、营养、保护、水和卫生、教育提供支助；培训农民；支持妇女的蔬菜生产和食品及鱼品加工活

动以增加营养；紧急就业促进恢复和重建当地市场，支持小商人和小工商业；现金换工修筑道路支线；生计选项多样化，包括提供职业技能培训；公共服务的可再生能源解决办法。通过并行加强当地社区和地方机构的复原力，这些步骤将有助于防止和减轻南苏丹的粮食不安全局势和长期的人道主义危机，并将有助于为持久和平与发展奠定基础。

---