



2013 年实质性会议

2013 年 7 月 1 日至 26 日，日内瓦

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

### 秘书长报告

#### 摘要

本报告为秘书长提交经济和社会理事会的第二份报告，其内容涉及联合国系统在苏丹于 2011 年 7 月独立后以综合、一致和协调方式支助南苏丹政府方面所取得的成就和所面临的挑战。报告概述援助南苏丹的架构如何不断变化，使发展合作伙伴需要不断调整以适应新的政治、人道主义和社会经济挑战和优先事项。特别是，报告介绍联合国系统如何根据该国国家发展优先事项和国际社会参与脆弱国家新政进行调整，而南苏丹是这一新政的试点国家。报告还介绍联合国的计划和协调机制的执行情况。



## 一. 引言

1. 南苏丹于 2011 年 7 月 9 日成为独立国家后于 2011 年 7 月 14 日被大会接纳为联合国第 193 个会员国。其后，经济及社会理事会在其第 2011/43 号决议要求秘书长提交报告，说明联合国发展系统如何依照南苏丹国家定出的优先次序以综合和一致方式向其提供支助，同时确保各方在执行联合国业务活动时明确的作用和职责。
2. 秘书长在 2012 年 7 月提交第一份报告 (E/2012/76) 供经济及社会理事会实质性会议审议。理事会在第 2012/250 号决定要求在其 2013 年实质性会议再提交一份报告。
3. 本报告概述发展国际合作伙伴为了不断适应新的挑战 and 优先事项而不断改变向南苏丹提供国际发展援助的架构。这需要灵活的框架，使合作伙伴能够应对该国的脆弱状况和人道主义需求，同时努力使国家实现跃进。报告介绍了联合国系统按照理事会向秘书长和联合国系统所有有关机关和机构提出的要求——帮助解决该国在人道主义、建设和和平和发展方面的挑战——在实施发展和建设和和平框架方面取得的进展。

## 二. 背景

4. 南苏丹独立第二年的情况是：持续采取紧缩措施、与苏丹就悬而未决的《全面和平协议》问题进行旷日持久的谈判、持续人道主义需求。虽然南苏丹和苏丹 2012 年 9 月下旬在亚的斯亚贝巴签署合作协议标志着跨境关系好转，但协议并没有立即实施，石油生产没有像预期那样迅速恢复。两国在 2013 年 3 月签署了实施《合作协议》的协定，燃起了两国达成分享石油收入安排和恢复石油生产的希望。与此同时，紧缩措施导致公共开支大量削减，使政府无法提供并进一步改善其核心职能，包括基本服务系统的职能。高粮价和高通胀也使家庭更加贫乏。
5. 虽然认识到在《全面和平协议》期间南苏丹在几乎从无到有的情况下建立国家结构的成就令人印象深刻，但该国在建设国家方面的问题仍然巨大。南苏丹仍然是世界最不发达国家之一。由于普遍贫穷、服务系统缺乏或功能缺失、成长所需的公共基础设施不到位，该国尚未能够组织政府、行政和法律系统来挖掘和分配财富以造福整体人民和解决人民发展需求。社区从事贸易所需的基础设施仍是最大挑战之一，在雨季，该国三分之二左右的地区与主要路线和城镇断了联系。
6. 南苏丹的人类发展指数是全世界最低之一。虽然在 2005 年和 2012 年之间，就读小学儿童人数从 30 万增到 180 万，增加了五倍，辍学率仍然高达 90%。低于 30% 的人有机会获得医疗保健，低于 25% 的儿童年龄在满 12 个月时获得全程免疫。该国的产妇死亡率是每 10 万次生产死亡 2 054 人，是世界上最高的之一，在全

国有不到 100 名合格助产士。70%以上的人不识字。对于女性来说，各项指数均特别令人震惊：92%的妇女是文盲、不到 40% 6 至 13 岁的女孩上学、只有略多于 2% 上中学。基于性别的暴力、强迫婚姻和童婚非常普遍。

7. 在 2012 年，南苏丹继续采取巩固国家建设目标的措施，包括通过关键立法、全国选举委员会的成立和安保部门改革。国家建设方案最重要的是国家宪法审查、民族和解、普查和全国大选，这四个关键要素将有助于塑造国家未来。虽然已经采取一些重要步骤为这些活动奠下基础，但紧缩措施继续制约国家分配适当资源给这些具有时效的过程。

8. 人道主义需求继续为国家带来重大挑战，并威胁到长期发展方案。苏丹边境地区的冲突已导致越来越多的苏丹人到南苏丹逃难：目前在南苏丹注册的苏丹难民超过 193 000 人。虽然预计 2013 年谷物缺口小于 2012 年，估计仍有 150 万人需要食物援助。族群间冲突、边境紧张局势和季节性洪水已导致全国各地社区居民临时流离失所、人民生计遭到扰乱、收成和资产遭到破坏。

9. 为实施紧缩，政府已开始执行财政改革和改善公共财务管理措施。在不到 24 个月，非石油收入已增加六倍，从每月 1 千万南苏丹磅 (330 万美元) 增至 7 千多万南苏丹磅 (2 300 万美元)，足够 14% 的政府支出。为了提高财政透明度，季度预算执行情况报告在发布中，并已加紧控制支出。

### 三. 应对新出现的挑战

10. 南苏丹在冲突后处于脆弱状况，经常性的震荡，包括爆发暴力、大量人食物供应无保障和消费价格波动是太常见的事。联合国的一项主要优先事项是减少此种脆弱状况，并通过综合人道主义、复原和发展支助使南苏丹人能够进行风险管理。联合国的努力旨在建立家庭、社区和国家应对无保障、极端天气条件和缺乏服务提供系统而导致的突发事件的承受能力。同时，联合国继续支持政府建立一个能够生存的国家。

11. 在整个 2012 年，南苏丹政府、联合国及其合作伙伴都在努力巩固和维护在《全面和平协议》期间所取得的进展 (包括基本功能和系统的建立、能力的发展、教育和卫生部门所提供的服务扩大)，同时在石油生产关闭后力求防止发生许多人担心的经济崩溃。联合国支持政府在紧缩举措下发展核心功能，其中涉及在困难时期保持国家运作所需的最重要的国家建设支助，包括规划和财务管理、监督和问责、预防冲突和法治。

**方框1****食物保障**

在南苏丹饥饿和营养不良仍是持续和已在发生的季节性问题的反映。过去三年，超过 10% 的人食物严重无保障，另外 30% 的人食物较无保障，五月至八月两个收获季节之间无收获的“饥饿季节”为无保障高峰期。同样，南苏丹多年来普遍存在各种形式的营养不良，包括反映短期营养不足的严重急性营养不良。慢性营养不良和微量营养素缺乏都是不适当饮食造成的营养不好的长期影响的反映。

南苏丹粮食生产不足。2013 年谷物缺口预计约 35 万吨，低于 2012 年的 47.4 万吨，但高于 2010 年的 22.5 万吨。尽管 2012 年收成较不错，很多人仍处于危机边缘。

要解决食物无保障和摆脱周期性饥饿就需要对正确方案进行投资。在联合国粮食署和粮农组织领导下，联合国与政府和非政府组织合作伙伴协力制订旨在满足短期需求但同时加强家庭和社区适应能力的方案。在过去的一年，食物保障合作伙伴加强了联系，包括与营养部门的联系。应对食物无保障的方法日益以人力资本为对象。例如，约有 1,350 所学校的每日供餐方案旨在防止儿童辍学。正在利用食物援助将社区组织起来，以解决食物无保障的根源，例如通过建设道路将它们连接到市场、卫生设施和学校。农民田间学校对一些国家增加使用牛犁起关键作用，这导致更好的农业生产。2012 年，在南苏丹六个州 76 间农民田间学校共培训 2000 名农民。已有人在讨论通过制定现金计划促进市区待业青年在农村工作以解决农村劳动力短缺问题。正在通过建立国家统计局内的食物保障监测系统来加强侦测食物无保障状况的机构能力。建立战略性食物储备可以在发生歉收时提供救济。

## 四. 国家发展优先事项

### 延长南苏丹发展计划

12. 在独立前制订的 2011-2013 年南苏丹发展计划定了四个优先领域的重点发展目标：(a) 治理；(b) 经济发展；(c) 社会和人类发展；(d) 冲突预防和安保。该计划构成政府财政预算计划过程的基础，并构成部门援助筹资战略的框架。然而，采取紧缩措施意味着该计划许多方面停止实施。

13. 2013 年 2 月，政府宣布它打算延长南苏丹发展计划。它设想将计划延至 2013 年 7 月，并要求联合国国家工作队和联合国个别机构、基金和方案使其现有框架与南苏丹发展计划新时间表保持一致。

## 南苏丹援助战略

14. 南苏丹政府制定了指导国际参与该政府的援助管理过程的援助战略。在以“一个理念，一个计划”作为界定国家发展优先事项总框架的情况下，采取了一个以部门为基础的方法以确定在决策、规划、实施、监测和评估方面采取一致做法。该战略包括定期举办联合国和国际合作伙伴均派代表出席的捐助者协调论坛，并提供一个进行年度预算规划和实施周期的日历。

15. 政府以援助信息管理系统作为其记录标准化援助活动信息的主要工具。其目的是全面审查在该国进行的由援助资助的活动，并协调援助信息，用于国家规划和预算过程。援助信息管理系统是政府援助战略的重要组成部分，是在实施南苏丹发展计划时提高发展援助成效的国家框架。

## 紧缩措施下的核心功能

16. 为确保在紧缩时期政府最重要的功能继续得到支持，政府在定出紧缩举措下的核心功能时对南苏丹部发展计划中的发展目标定下优先次序。在总统经济事务顾问的领导下，并在联合国南苏丹特派团（南苏丹特派团）、联合国开发计划署（开发署）、世界银行和国际发展伙伴支持下，按照南苏丹发展计划的四大支柱定出各重点领域的优先次序。优先次序于2012年11月制定并提交财政和经济规划部用于指导2013-2014财政年度的规划和预算编制工作。该举措还旨在在整个紧缩时期指导捐助者的援助，以确保政府能够继续运作，并防止《全面和平协议》签署以来该政府建设国家努力所取得的进展出现倒退。

## 五. “一个愿景，一个计划”：作为与南苏丹合作进行发展的框架的新政

17. 鉴于南苏丹建国初期面临的挑战，国际合作伙伴包括联合国系统提供有效和一致的支助是至关重要的。这些支助必须在着眼长期发展需求的同时解决短期震荡问题。作为脆弱国家7国+集团的成员，南苏丹在2011年11月和12月在大韩民国釜山举行的关于援助成效问题第四次高级别论坛中提名自己为国际社会参与脆弱国家新政的试点国家。

18. 国家新政的实施在2012年8月开始，脆弱性评估在2012年11月获得批准。脆弱性评估成为政府与国际发展伙伴就国家实现五项建设和平和国家建设目标的优先次序达成共同理解的基础。实现建设和平和国家建设目标为实现千年发展目标的先决条件，其中包括：(a) 具有正当性的政治做法；(b) 安保；(c) 实现正义；(d) 经济基础；(e) 收入和服务。

**方框 2****脆弱性评估**

作为新政试点国家，南苏丹于 2012 年 8 月在开发署支持下进行其第一次脆弱性评估。这次为期多日的评估研讨会汇集了 100 名参与者，其中包括副总统、部长、顾问以及来自中央和州政府、民间社会、学术界和国际合作伙伴的代表。于 2012 年 11 月举行的有超过 50 个利益攸关方参加的第二次研讨会对会议的结论和建议以及相关文献和文字资料进行了审查。

这项评估沿着从危机到应变能力五个轴心对每一项建设和平和国家建设目标的主要评估结果进行了概览，并对所取得的进展、面临的挑战和帮助该国迈向更大复原能力的优先行动进行了概览。这是一个定性而不是定量的评估，其目的是帮助更好地理解脆弱性问题。

整体评估结果表明，自《全面和平协议》过渡时期和 2011 年 7 月独立以来，南苏丹在所有五个目标方面已取得足够进展，以致该国已超越脆弱性各个阶段中的危机阶段。虽然没有一个目标已达到转型阶段，但在具有正当性的政治方面改革努力似乎取得最多成果，在 2011 年 1 月举行的脱离苏丹的投票中获得 99.8% 赞成票。展望未来，面临的主要挑战包括可持续的内部政治解决办法、改革安保部门、改革司法机构、创造多元经济基础以及加强接受问责和公平的服务提供能力。

19. 在完成脆弱性评估后，政府按照新政的“一个愿景，一个计划”脱离脆弱状态的方针开始准备制定南苏丹发展倡议下的发展优先事项。该倡议旨在汇集南苏丹发展计划的优先事项和紧缩举措下的核心功能。南苏丹发展倡议应该能够为南苏丹与国际合作伙伴达成协定铺平道路，这项协定被认为是实施发展倡议的关键机制。

20. 12 月 17 日至 19 日，南苏丹主办了建设和平与国家建设问题国际对话指导小组会议。约有 40 名高级官员在朱巴聚会审议全球新政计划，这些官员来自 15 个捐助国首都和 7 国+集团国家以及经济合作与发展组织总部、联合国和世界银行。在丹麦发展合作部长克里斯琴·巴赫和东帝汶财政部长艾米利亚·皮雷斯共同主持下，讨论会为国际合作伙伴提供了对使用国家系统在南苏丹提供援助的问题进行讨论的机会。尤其是讨论将重点放在如何使用新政作为增加预算支助的框架，虽然有人指出还有其他灵活使用国家系统的办法需要进行探讨。

21. 同时，联合国已重新调整其方案使其与五个建设和平和国家建设目标保持一致。第一个目标是促进政治解决和化解冲突的具有正当性的政治做法，这一目标需要南苏丹实施民主治理、政治包容和减轻冲突的机制。南苏丹绝大多数人，尤

其是年轻人仍远离决策和具有正当性的政治做法。国家当局只有有限的能力来管理多元政治，往往无法提供表示异议、讨论与和解的机会。联合国的工作将重点放在支持政府为拓宽政治决策、扩大政治空间和加强国家行为者管理冲突的能力而作的努力。

22. 加强安保，即第二个目标，是发展的先决条件，要实现这项目标就需要改进执法机构的有效性和问责制。在偏远地区国家权力机构处于弱势，再加上小武器的扩散，使社区能够武装失业和文盲的年轻男子，依靠他们提供安保。联合国支持国家扩展权力和加强社区安保，从而帮助处理以下优先事项：支持政府的国家安保政策和战略；支持安保部队进一步专业化，包括支持新的解除武装、复员和重返社会方案；帮助政府在优先县建立早期预警系统；改善进出无保障地区的能力。

23. 在南苏丹，实现正义，即建设和平和国家建设的第三个目标，是指建立人民有机会使用并且是公平的伸冤机制。传统领袖的权威日益减弱再加上正式司法系统能够接触到的地方有限，使公民只有有限机会通过体制机制而不是通过暴力来洗雪和解决他们的冤情。联合国支持一种将重点放在扩展正式司法系统但同时加强传统的冲突解决机制的双轨方法。联合国支持发展该国的法律框架，包括改善相关的国家立法、扩大对法律援助的支持、加强刑事司法系统和加强对人权标准的遵守，同时也努力支持传统权威发挥其作为社群间纠纷仲裁者的作用。

24. 对稀缺资源的竞争和缺乏富有经济成果的活动是建设和平和国家建设的关键挑战。各社区常常指出与牧地及与使用供水点的机会有关的冲突，包括农民与牧民之间的矛盾，是暴力的主要根源。加强经济基础，即第四个目标，可以帮助减少暴力和支持国家起飞。短期内，被边缘化的群体包括年轻人的创收机会可通过劳动密集的公共和社区工程产生。从长远看，要建立雄厚的经济基础就需要有多元经济、受过教育的劳动力和强有力的管制框架，尤其是资源管理框架。联合国正在支持创造经济机会和增加利用资源的机会的措施，包括以下优先措施：帮助政府开展有针对性的方案以防止将没有受过教育和失业的年轻人军事化和边缘化；在优先县引进职业培训和建立扫盲中心；改善农村地区放牧用水和人类住区用水；协助政府建立土地分配和争端化解机制。

25. 管理收入以扩大基本服务是国家新政脆弱性评估的第五个目标。在建国初期，使国家更有能力增加和管理资源，并按照优先次序将资源公平用于社会服务是至关重要的。南苏丹许多地区长期资源不足，导致社区和族群之间关系紧张。在地方一级，服务主要通过非国家实体提供，国家很少能够掌控。国家在提供服务，包括在教育、保健、供水和环境卫生部门提供服务方面缺乏实质进展，导致产生独立后没有进步的观感，从而助长了怨恨和减少对政府的信心。联合国帮助采取旨在使收入的分配更加公平和使政府有更多努力提供基本服务的措施。联合国的支助将重点放在下列战略优先事项：协助政府进行新的人口普查，以便使 10

个州的人民能够公平分享收入和获得服务；帮助加强政府公平分配资源的能力；支持政府扩大提供基本服务；支持政府建立家庭现金转移制度，此种制度能够加强社会契约，并显示政府致力于人民福利。

### 方框 3 牛营倡议

牲畜部门也许是能够帮助南苏丹农村穷人长期改善生计的一个最重要部门。南苏丹人均持有的牲畜在非洲数第一（估计共有 1170 万头牛），该部门有巨大潜力可持续地满足国内畜产品需求，产生供出口用的盈余产品，更重要的是产生足以长期改善人民生计的收入，而超过 80% 的人住在农村。

牛营倡议的战略重点是加强牧民的风险管理和生产能力，使其更有能力承受冲击，并根据不断变化的情况进行调整。该倡议的主要重点是减少和管理牧民受到的冲击，并加强依靠畜牧业的家庭和社区的生产力、人力、自然和财力资源。该倡议将改善农村生计，并逐步减少琼莱州对人道主义援助的严重依赖。

该倡议将包括支持南苏丹放牧系统所需的三大支柱：由开发署牵头的管理暴力的社区安保支柱；由粮农组织牵头的加强牧民家庭生产能力的生计支柱；由联合国儿童基金牵头的解决长期相对匮乏问题并扩大未来生活机会的基本服务支柱。粮农组织将协调三个支柱的活动。三个支柱的设计与秘书长在 2009 年批准的联合国冲突后创造就业、创造收入和重返社会政策是一致的。

该倡议是一个由少数机构参与的有重点的联合方案，它采用以农村生计为中心的综合方案方法，组合各项活动以产生最大影响。每个支柱由一个在该领域具有比较优势的联合国机构牵头。有关活动都是简单、可扩展、奉行有利于穷人的战略原则、充分利用社会资源进行横向发展的活动。社区安保支柱将强调习惯法和武器管理，生计支柱将使用有利于穷人并强调同行学习和地方创新的办法，基本服务支柱将使用没有正式准入壁垒的“精简”流动服务。

#### 第 1 支柱：扩大国家权力和重建社区治理机制

必须在牧区加强习惯法系统和武器管理以遏制大量发生的暴力。抢劫牛仍然是低风险高回报的犯罪活动，此种活动恶化该国目前的无保障状况。由于容易获得武器，一些社区的年轻人日益独立行动，这些行动往往不符合广大社区利益和不符合传统制约制度。在安保支柱下开展的一些活动为：军装换民装、习惯法定位和成立武器管理委员会。

#### 第 2 支柱：加强牧民生产能力和生计多元化

牧民田间学校是一种简单，行之有效的方法，此种方法连同流动技能培训形成生计支柱的核心。以社区为基础的农牧机构的组织能力将得到加强，牧民

参与影响其牲畜和福利的决策过程的能力将得到改善。将提供农产品加工、渔业、锻造和其他农村行业的短期流动技能培训。

**第 3 支柱：通过流动方式使牧民有更多机会获得基本服务**

流动的牧民需要获得流动服务。扩大流动学校和青年对青年的保健教育是基本服务支柱干预措施的核心。在南苏丹，定点提供服务是昂贵和难以维持的，而且在牧民及其牛群移往他处的季节变得无用。然而，基本服务是极其需要的；因此，这一支柱旨在通过可接触到大量年轻人的可扩展方法满足这一需求。

## 六. 联合国计划执行情况

### 联合国发展援助框架

26. 2012-2013 年南苏丹联合国发展援助框架的制订是为了确保联合国系统协调一致地支持新独立的南苏丹共和国和实现南苏丹发展计划。联合国发展援助框架是直接根据南苏丹发展计划制订的，该框架将重点放在五个成果领域：

- (a) 核心治理和民间服务功能的建立和运作；
- (b) 长期食物无保障状况减少，谋生机会增加；
- (c) 主要基本服务提供系统到位，为应付需求增加奠定基础；
- (d) 暴力减少和社区安保局势得到改善；
- (e) 获得正义和法治的机会增加。

27. 然而，联合国发展援助框架实施的第一年严重受到紧缩措施影响，紧缩措施严重影响政府扩张必要的的能力，减少重要机构的预算和使国家经济力量出现不确定性。因此联合国支持政府在紧缩举措下发展其核心职能，其中列出在此期间保持国家运作所需采取的最重要措施，并重新定出发展援助框架的优先次序以反映新情况。

#### 方框 4 重新定出联合国发展援助框架的优先次序

在石油生产停顿后，为确保联合国系统在紧缩措施长期持续的情况下对一组统一的优先事项做好充分准备，联合国国家工作队按照优先顺序将联合国发展援助框架的方案分为三个层次。第一层次包括即使在紧缩条件下也必须执行的联合国国家工作队关键方案，第二层次包括那些根据可获得资源重新调整规模的方案，第三层次包括那些在当前情况下应搁置的方案。

按照政府提供的指导，第一层次和第二层次方案的目的是在长期采取紧缩政策时处理最重要的优先事项，其中包括：

- 确保保健、教育、水和环境卫生领域的前线服务
- 解决食物无保障问题，以帮助家庭在“青黄不接”期间能够生存，并不脱离生产循环
- 加强核心管理功能，包括公共财政管理和问责制系统
- 防止暴力升级

在决定某个方案应属于哪一层次的问题时，联合国国家工作队所考虑的是不执行该方案会有何种后果，并考虑到：

- 政府融资对方案的成功是否必要
- 合作伙伴是否有能力在紧缩情况下交付成果
- 目前是否已有资金还是可能会有资金
- 方案实施是否会使特困户受益
- 方案会否促进自我帮助和社区更多的参与
- 方案是否有助于保存以往的发展成果
- 方案是否有助于防止生活条件进一步恶化
- 方案是否有高性价比

为确保联发援框架与国家发展规划同步，联合国将其延长至 2016 年，与南苏丹发展计划一致。

#### 联合国建设和平支助计划

28. 根据安理会第 1996 (2011) 号决议，联合国国家工作队和南苏丹特派团与南苏丹政府以及双边和多边伙伴合作，制定支助巩固该国和平的综合战略计划。依照国家自己掌控原则，建设和平支助计划所列优先事项直接取自南苏丹发展计划的四个支柱以及《南苏丹过渡宪法》规定的主要政治过渡进程。共定出 15 个优先交付成果，联合国正在努力实现这些成果。

29. 自 2010 年以来，苏丹南部作为苏丹的一部分，有资格获得建设和平基金的资助。为支持建设和平计划，建设和平支助厅在其建设和平复原融资设施下拨款 1 000 万美元，以支持南苏丹建设和平支助计划的优先项目。鉴于通过该基金提供的 1 000 万美元只能满足略高于 3%建设和平支助计划的资金需求，联合国国家

工作队和南苏丹特派团与财政和经济规划部进行磋商，以决定应为哪项优先可交付成果取得资金。定出的两个可交付成果如下：青年职业和识字培训（可交付成果 12）；建设临时蓄水池和水点（可交付成果 13）。

30. 在选择这两个可交付成果时使用了下列准则：

- (a) 与政府的优先事项保持一致；
- (b) 在社区一级广泛磋商后定出的优先事项；
- (c) 展示实实在在的和平红利；
- (d) 确保产生可持续和较大的影响；
- (e) 所解决的问题产生很多二次效应（就像扫盲是许多与和平有关的活动以及一般的可持续发展的先决条件）；
- (f) 避免与现有资金发生重叠（如南苏丹复原基金、共同人道主义基金和基本服务基金，这些基金涉及的领域分别是稳定、人道主义服务和基本服务）；
- (g) 能够加强与其他现有建设和平相关活动的协同增效效应；
- (h) 能够鼓励有比较优势的联合国机构参与。

31. 依照建设和平基金的要求，成立了一个联合指导委员会在南苏丹复原基金现有机制基础上审批向基金提出的申请，由财政部副部长和驻地协调员担任共同主席。指导委员会在 2013 年 3 月审查了 8 项申请，三个被建议供资的申请目前正在根据建议进行最后修订。

## 七. 支持能力发展

32. 如南苏丹发展计划及其能力发展战略所指定，能力建设仍然是南苏丹最优先的发展事项。联合国在南苏丹增强能力的方法基于南南合作，并且根据政府的优先选择，将重点放在师徒技能相传。与秘书长关于民事能力的报告（A/66/311-S/2011/527）中列出的优先行动一致，联合国机构与地区政府及各组织建立了伙伴关系，在国家、州、县各级放置公共行政人员和技术专家指导南苏丹对口人员。

33. 在开发署于 2009 年推出的迅速安排能力举措下，已安排 120 名联合国志愿人员专家在公共部门的办事处和机构，主要是在州一级。在于 2011 年 1 月推出的政府间发展管理局（伊加特）增强南苏丹能力的区域举措下，伊加特成员国 200 名有经验的公务员被部署在核心部委。联合国人口基金已采取一个相辅相成的举措，其中 20 名来自邻国的联合国志愿人员助产士被安排在所有 10 个州的卫生系统，使更多婴儿是在熟练人员和社区助产士和传统接生员在场的情况下出生。

## 八. 联合国系统内的协调

34. 为了支持安理会第 2057 (2012) 号决议, 联合国国家工作队已在适当情况下加强与南苏丹特派团的协调和规划。通过建立定期论坛, 联合国国家工作队和南苏丹特派团每周开会, 就南苏丹的日常发展进行讨论和信息共享。特派团与联合国有关机构已就解除武装、复员和重返社会, 法治, 保护儿童, 应对艾滋病毒/艾滋病和性别问题制订联合工作计划。已就战略规划流程, 如特派团的成果预算进行广泛磋商。按照安理会授权, 联合国国家工作队和南苏丹特派团共同制订和开始实施建设和平支助计划。

35. 联合国国家工作队的方案管理队继续领导战略方案行动的协调和监督。在过去一年实施了各项联合方案以支助青年就业、预防冲突和建设和平, 同时制订新的联合方案以支持当地的青年服务和牛营倡议。在 2013 年, 联合国国家工作队还致力于加强其集体监测和评价, 并将完成在 2012 年 9 月开始的对“4W”(谁、什么、在哪里、什么时候) 数据库进行的全面定位工作, 以帮助对州、县两级机构的活动进行定位, 并确定方案和地理会聚的关键地区。

36. 为支持“一体行动”纲领, 联合国国家工作队活动管理队已加紧努力精简方案交付的协调, 提高效率和降低交易成本。活动管理队与南苏丹特派团就部队地位协定问题、海关滞留物品通关手续问题和人员配备问题(如以美元支付国家工作人员) 进行密切合作。将于 2013 年推出统一现金转移办法。

## 九. 与国际金融机构的协调

37. 政府正在与国际货币基金(货币基金)、世界银行和其他国际伙伴讨论得到管理的预算支助问题。虽然提供这种由外部管理的支助可以填补预算赤字的一部分, 在本报告所述期间结束前与货币基金进行的关于利用减贫与成长信托基金的谈判尚未结束, 其他供资承诺尚未获得。

38. 由联合国驻地协调员和世界银行南苏丹国家管理员共同主持的捐助者间协调论坛会议汇集传统和非传统的发展合作伙伴, 这些会议在本报告所述期间成为定期会议, 现在每月举行会议。该论坛是共享分析成果和信息以及对新出现的问题和新发展达成共同认识的重要平台。它还有助于提高人们对联合国国家工作队方案执行进展的认识, 并确定关键的资金缺口。食物保障趋势、对法治部门的支持、一篮子保健基金的建立、新政实施进度等是论坛议程中的经常议题。

## 十. 挑战和建议

39. 鉴于需要巩固该国发展迄今取得的重要进展, 并鉴于此种变化是在脆弱环境中取得的, 因此迫切需要获得可预测的资源以支持长期发展和解决南苏丹在国家

建设方面所面临的挑战。所提供的适当数额的资金应具有足够的灵活性，以有效应对新出现的挑战。

40. 鉴于国家能力对经济和社会转型，包括政策制定和实施的重要性，应继续巩固和扩大对政府能力的投资，并确定技术支助的关键领域，如公共财政管理，和确定优先次序。应同时赋予全国服务提供系统越来越多掌控执行工作的能力。

41. 认识到以协调一致和有目标的方式进行发展的重要性，联合国应继续在联合国系统内（“一体行动”）并与政府和外部合作伙伴加强协调工作流程。联合国、政府和捐助界之间的对话应继续为规划进程提供信息，以确保发展举措继续具有相关性和可持续性，并与政府的优先事项和南苏丹人民的需求保持一致。在这方面应充分考虑妇女的特殊需求。

42. 铭记南苏丹特派团是一个综合特派团，旨在巩固和平与安保并帮助为发展创造条件的，因此在联合国系统在技术和业务方面向南苏丹政府提供的综合支助取得良好开端之际，两个主要机构，经济和社会理事会和安全理事会也必须在各自职权和能力范围内在政府间一级提供有力和综合性的政策支助和指导。