



经济及社会理事会

Distr.: General
1 October 2014
Chinese
Original: English

2014 年届会

临时议程* 项目 10(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**

摘要

本报告是 2011 年 7 月南苏丹独立后秘书长提交经济及社会理事会的第三份关于联合国系统以综合、一致和协调方式支助南苏丹政府的情况报告。报告回顾了 2013 年 7 月以来南苏丹的重大事态发展，重点是 12 月爆发成暴力行动的政治危机。报告说明了冲突对发展前景的影响和包括联合国系统在内的国际社会采取的帮助该国结束冲突从而能恢复发展的一些重大行动。报告中呼吁冲突各方停止冲突和创造恢复发展的空间。报告还呼吁国际社会提供适当水平的资金，以便联合国系统拥有应对新出现挑战的足够灵活性并确保在人道主义和发展需求之间取得适当的平衡。

* E/2014/1/Rev.1,附件二。

** 本报告迟交是为了列入南苏丹的最新事态发展。



一. 导言

1. 自 2011 年 7 月 9 日独立以来，南苏丹一直列入经济及社会理事会的议程。经社理事会第 2011/43 号决议承认南苏丹面临巨大的人道主义、建设和平及发展挑战，重申需要增强南苏丹经济和社会发展方案与和平与安全议程之间的协同作用。经社理事会请秘书长、联合国系统所有相关机关和机构、国际金融机构和发展机构尽可能地协助南苏丹，持续提供符合国家优先事项的有效人道主义援助、建设和平援助以及可预测的发展援助，以便为该国的长期发展奠定坚实基础。

2. 迄今为止经社理事会已收到两份秘书长关于南苏丹的报告。第一份报告(E/2012/76)重点阐述了联合国系统支持南苏丹政府取得的成就和面临的挑战，突出说明了为确保从紧急救助转变为符合国家优先事项的发展和地方能力建设所采用的创新机制和工具。第二份报告(E/2013/73)突出说明了国际社会为使它的支持适应该国新的政治、人道主义和社会经济挑战和优先事项而作出的努力，还说明了联合国系统执行发展和建设和平框架取得的进展和受到的挫折。

3. 本报告概述了向经社理事会提交上份报告以来的重大事态发展。一场导致暴力冲突的政治危机已大为逆转了过去两年取得的进展。本报告阐述了冲突对发展前景的影响以及包括联合国系统在内的国际社会为帮助该国结束冲突以便能恢复发展采取的一些重大行动。

二. 背景

4. 作为联合国的最新会员国，南苏丹正面临着一场生存危机。南苏丹政府在《全面和平协议》期间取得的成就是值得关注的，在考虑到数十年的边缘化和战争造成的低基准时更是如此。中央和州两级建立了基本的行政、立法和司法机构。200 多万人返回了南苏丹，包括来自邻国的 33 万南苏丹难民。

5. 自 2013 年 7 月向经社理事会提交上份报告以来，南苏丹政府采取的若干举措令人产生了审慎的乐观。2013 年 10 月 4 日部长理事会批准了编写南苏丹新政契约的计划，这是根据《参与脆弱国家新政》的原则南苏丹政府和国际伙伴之间相互问责和对话的为期三年的框架。预定 2013 年 12 月 3 日签署的契约，将建设和平与国家建设的具体承诺制度化并为协调捐助者的支持提供了框架，同时开启了向南苏丹政府直接提供预算援助的可能性。2013 年 10 月 13 日国家立法议会通过了 2013-2014 年度国家预算，预算分配资金从 2012-2013 年度的 173 亿南苏丹镑增加到 187 亿南苏丹镑。根据国际货币基金组织的资料，随着石油产量增加和

通货膨胀下降，其经济前景正在改善；预计 2013 年经济增长达 32.1%，2014 年达 49.2%，¹ 使南苏丹的经济增长超过 2012 年石油生产停止前所记录的水平。

6. 不过，这种审慎的乐观是短命的。执政的苏丹人民解放运动(苏人解运动)内部的治理危机导致了 2013 年 12 月 15 日的武装暴力事件。苏人解运动内部领导权之争迅速恶化为了一场武装冲突，造成大批人丧生和大规模流离失所，估计在 100 多个地点有 130 万人国内流离失所，其中有 10 万人在联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的基地寻求保护。此外，有近 45 万人逃往邻国，其中包括埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达。

7. 南苏丹在独立三年后朝着可持续发展方面前进的种种努力已被一场大规模危机所替代，有 380 万人定向接受人道主义援助。自 2013 年 12 月 15 日以来，南苏丹人民面临着以持续侵犯人权和受虐待为特征的复杂紧急情况。除了其他侵犯国际人权和违反国际人道主义法的行为外，它们包括法外处决、针对族裔的暴力、性暴力和性别暴力、强奸、武装团体招募和使用儿童、袭击学校、医院、病人和医院工作人员(S/PRST/2014/16)。以平民为攻击目标和战斗前线频繁变动造成了人口经常和不可预测的流动。冲突动态变化也对持续的人道主义应对行动造成严重的挑战。例如，自从危机开始以来，本提乌市和马拉卡尔市已经 12 次易手，造成高度的相关不安全感、生命丧失、人道主义设施等财产破坏以及人员大规模流动。援助人员直接受到了政治骚乱和武装暴力的影响。8 月努尔社区的 6 名非政府组织工作人员因其族裔在上尼罗州被定为目标并遭到杀害，从而危及该地区支持 130 000 名苏丹难民的人道主义行动。同时，武装分子继续通过国内流离失所者营地流窜，破坏了这些营地的民事特征。资金供应不足和拖延、后勤、人力资源、安全和准入等方面的限制进一步阻碍了援助工作。南苏丹目前需求的规模巨大，这种状况很可能会持续到 2015 年，需要全球努力，提供比目前水平更多的援助。

8. 政府间发展管理局(伊加特)的调停努力促使 2014 年 1 月 23 日双方签署了《停止敌对行动协议》，但是，双方屡次违反该协议。2014 年 5 月 9 日，南苏丹政府与苏丹人民解放运动/反对派部队(苏人解运动/反军)签订了用于 2014 年 8 月 10 日组建民族团结政府的《化解危机协议》。但组建过渡政府的最后期限被错过了。8 月 25 日政府间发展管理局国家元首和政府首脑大会在亚的斯亚贝巴举行了特别首脑会议，会上签署了《重新恪守《停止敌对行动协议》及其实施方式的协议》和《化解南苏丹危机过渡性安排商定原则议定书》。然而，苏人解运动/反军否认签署了实施协议，宣称签署“重新恪守协议”意味着再次认可《停止敌对行动协议》，而不是认可实施协议，认可他们反对的几项条款。9 月 15 日谈判恢复，但其讨论还没有超越与 8 月 25 日协议相关的分歧的范围。

¹ 国际货币基金组织，“世界经济展望：希望、现实和风险”(2013 年，哥伦比亚特区华盛顿)，统计附录。可查阅 www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/tables.pdf。

三. 冲突对发展的影响

9. 冲突的爆发在政治和安全危机之上又造成了经济、社会和人道主义的灾难。处处可见的抢劫现象、继续不断的腐败、市场和有形和社会基础设施的破坏和资本外逃，逆转了自 2005 年与苏丹签署《全面和平协议》以来取得的大部分进展。

10. 2012 年秘书长提交给经社理事会的报告(E/2012/76)指出，由于 50 年内战留下的创伤，南苏丹独立时是世界上最不发达国家之一。7 个妇女中就有 1 个死于分娩，10 个妇女中有 8 个是文盲，9 个儿童中就有 1 个不能活到五岁的生日，三分之一的人从未上过学，一半人口不能获得经净化的饮用水，半数以上的公务员没有受过初等教育。该报告还指出，地方性贫穷和长期发展不足严重影响了新国家提供基本服务和应对人道主义需求的能力，从而使社区易受贫穷、不安全、流离失所、粮食和营养安全无保障、疾病暴发和季节性洪水的影响。此外，由于缺乏基础设施、教育和国家能力，短期内没有多元化增长的前景。据秘书处人道主义事务协调厅的信息，公路网中仅有约 2% 铺有路面，在(6 月至 10 月的)雨季，60% 的公路不可通车。此外，只有约 1% 的人口用上了电。

11. 在这个低发展水平上，冲突进一步破坏了未来的发展前景。石油生产受到最直接的影响。石油为政府总预算提供 80% 左右的资金，为公营部门提供 98% 的收入，占国内生产总值的 60% 和几乎所有的外汇收入，因而南苏丹经济极易受到油价变化和石油生产水平的伤害。没有充分多元化的经济更容易受到经济冲击和全球商品市场动荡的影响。对石油收入的严重依赖意味着南苏丹听任繁荣和萧条的经济周期支配，从而造成财政纪律难以制定和长远规划复杂难测。南苏丹通过了 1 项石油收入管理法，但执行方面的挑战依然存在。

12. 冲突已导致一些油田停止作业，另一些油田部分关闭，从而对石油生产造成了有害影响，据估计现在的石油产量还不到独立时每天 35 万桶的一半。由此产生的短缺、对期货销售未来石油产量的严重依赖和普遍把现有收入重新安排为安全优先事项的资金将可能导致财政赤字显著增加，同时削弱新生的政府服务。这将影响薪金的支付和国家划拨给基本社会服务的经费。安全无保障打破了现有的供应链，切断了向该国几个地区以市场为基础的商品流动。由此产生的不确定性阻碍了国内和国外的投资。规划的基础设施项目，包括炼油厂、水坝和公路建设已被暂停。对农村发展和摆脱石油部门的经济多样化至关重要的项目都在等待政治稳定、治理强化和充分安全。外汇汇率基本上保持稳定。然而，对于基本商品价格，冲突造成了两重世界，在未受冲突影响的州，价格相对稳定，而在受冲突影响的州，价格大幅度上涨。例如，本提乌的高粱价格比朱巴的价格高三倍。在受冲突影响的州市场几乎停止运作。

13. 在短期内，该国面临着相当多的挑战。最直接的问题是危机和随之对生命和生计的影响和后果。大批人口流离失所、抢劫(人道主义和私营部门的)仓库、中断粮食生产、破坏市场、改变牲畜传统迁徙路线、疾病和饥饿等结合在一起造成了饥荒的威胁。2013 年 12 月和 2014 年 8 月之间，在(1 150 万人口中)共有 700 万人面临粮食安全无保障的危险，其中有大约 350 万人被列为处于严重或紧急粮食安全无保障的阶段。与普遍的粮食安全无保障相关的营养不良是一个重大关切问题，将对社区、特别是对儿童和哺乳期妇女造成短期和较长期的重大影响。营养普查表明，据估计在受冲突影响地区全球严重营养不良现象从 30% 以上到 50%，而在受冲突影响国家的邻国，营养不良率达到令人震惊的地步。自今年年初以来儿童营养不良人数增加了一倍；2014 年可能有大约 5 万名儿童死于营养不良。联合国机构在受冲突影响地区和其他负担沉重的地区共同努力，增加对中度 and 严重营养不良的治疗以及通过一揽子补充营养餐方案防止儿童营养不良。持续的冲突还不成比例地影响了妇女和女童，她们遭受暴力、虐待、贫穷和丧失生计产生的可怕后果。联合国机构已采取干预措施，包括向流离失所的妇女和女童直接提供生计和保护援助，以消除目前人道主义危机中的性别差距。

14. 持续的冲突也造成了健康和卫生方面的严重挑战。本已沉重的疾病负担在雨季推波助澜下大幅度增加，这加大了水媒和其他传染病传播的风险。霍乱爆发造成 6 000 多个病例，导致 139 人死亡。虽然联合国及其伙伴已与该国卫生部协同努力，限制霍乱的蔓延，但是卫生和环境条件差造成的持续严重的健康风险，继续考验着该国薄弱的保健系统。由于冲突，特别是在博尔、本提乌、马拉卡勒和纳赛尔的冲突，医院遭到袭击、抢劫或在某些情况下严重破坏，使这些困难雪上加霜。令人欣慰的是，南苏丹五年多来没有小儿麻痹症流行。一些发展工作也在继续。例如，根据联合国开发计划署(开发署)的信息，2014 年 7 月南苏丹建立了第一个血库和多个国家及地区的公共保健实验室。通过全球基金建立的保健设施旨在改善该国对艾滋病毒/艾滋病、结核病、疟疾，热带疾病和霍乱等传染病的诊断和疾病监测。

15. 目前南苏丹有大约 57% 的儿童和青少年没有上学。辍学率和晚入学率高：75% 的 6 岁儿童没有上学和 92% 的 8 年级学生超龄。在受冲突影响的州其百分比要高得多，由于不安全、流离失所或武装部队占据学校，那里的儿童不能上学。据估计，在琼格莱州、团结州和上尼罗州 1 130 所小学中仅有 5%-10% 开学。在受冲突影响的州难以抵达的地区，国家有关部门已经无法(在不受政府控制的领土上不愿)支付教师的工资和支持服务的重建。很多教师已经离开受冲突影响地区或从事非教学的临时工作。联合国机构及其伙伴通过提供临时学习场所、教学用品和教师培训，支持 54 607 名受冲突影响的儿童恢复学业。

16. 南苏丹的危机还增加了弱势儿童受伤害的风险，包括绑架、人身伤害、性暴力、心理困苦和童婚。自 2013 年 12 月冲突开始以来，联合国儿童基金会(儿基

会)及其伙伴已查明约 6 088 名孤身和失散儿童并通过亲人寻踪和家庭团聚的服务帮助他们。儿基会、其他联合国机构和执行伙伴继续谴责武装部队和团体持续招募和使用儿童的行为。儿基会及其伙伴已向 65 587 名儿童和青少年提供基本儿童保护服务,包括社会心理支持、个案管理及转介。南苏丹严重缺乏合格教师导致师生比例前所未有的失调,损害了基本读写等核心教育要素的质量。此外,获得技术和职业培训等重要的生计教育以及包括农业技能和牧业教育在内的非正规教育方案非常有限。联合国教育、科学及文化组织在所有州开展儿童、青年和成人扫盲和生活技能活动,努力应对这些挑战。他们还作出其他努力,增强教师培训和增加获得职业教育和牧业教育的机会。忽视这些关键的领域将继续阻碍降低该国极高文盲率的工作。如果不识字,获得医疗保健等权利的基本和救生信息、生计和就业机会就有限。

四. 联合国对南苏丹的支持

17. 2013 年初南苏丹政府和联合国国家工作队商定把初始的联合国发展援助框架(2012-2013 年)延长到 2016 年 6 月 30 日。国家工作队决定修订和更新其成果框架。预计 2013 年 12 月政府和国家工作队将签署并施行经扩展和修订的《发展援助框架》,但在实行前爆发了危机。因此,国家工作队决定再次修订《发展援助框架》,以确定该框架在运作环境大幅度改变的情况下对实施南苏丹发展计划作出的贡献。由于冲突,捐助者也在审查他们的资助政策、参与和支持发展方案的原则,许多发展项目已被暂停或重新编制。

18. 自危机爆发以来,南苏丹特派团也搁置了国家建设与和平建设活动。随着危机的持续,2014 年 5 月安全理事会在第 2155(2014)号决议中修订了南苏丹特派团的任务,将其任务集中在四个优先领域:保护平民;监测和报告人权情况;为送交人道主义援助创造条件和执行停止敌对行动协议。因此,南苏丹特派团现已停止了第 2155(2014)号决议没有规定的特派团任务,包括国家建设与和平建设活动。

19. 关于人道主义援助和保护,联合国系统一直主动积极地与国际社会协作,支持满足南苏丹人民的需要。应人道主义协调员请求并与机构间常设委员会负责人磋商,2014 年 2 月 11 日紧急救济协调员代表人道主义国家工作队宣布机构间常设委员会启动为期三个月的全系统 3 级紧急应对南苏丹不断升级的冲突的行动;随后,这个期限被延长 6 个月,至 2014 年 11 月为止。2014 年 4 月 12 日人道主义事务协调厅与美国国际开发署和欧洲联盟合作,发出行动呼吁,向受到冲突、流离失所和粮食安全无保障严重影响的南苏丹人民提供更多的支持。

20. 根据人道主义国家工作队提供的信息,为了继续扩大资金来源和满足巨大的需求,2014 年 2 月初联合国通过了联合国危机应对计划和提出了筹资 12.7 亿美元的呼吁,取代 2013 年下半年为该国编制的联合呼吁程序。在 2014 年 6 月年中

时人道主义机构更新了危机应对计划，呼吁提供 18 亿美元的援助。共同人道主义基金根据不断变换的需求格局和持续发展的优先事项灵活使用资金开展应对活动，而中央应急基金在弥补应对活动重大的融资缺口中发挥了重大作用。这两个基金集聚的资金迄今为止已为南苏丹的重大活动提供了 9 300 万美元，预期 2014 年年终前将提供更多资金。2014 年 5 月 19 日和 20 日人道主义事务协调厅和挪威政府在奥斯陆联合组织了一次高级别人道主义会议，用于支持和帮助危机应对计划筹措资金。出席会议的有南苏丹、捐助国政府、区域组织、国际和国家非政府组织和联合国的 300 多名代表，会上认捐了 6.1 亿美元的新资金。为了进一步扩大资金规模以满足极其巨大的需求，南苏丹人道主义界公布了经修订的危机应对计划，寻求在 2014 年年底筹措 18 亿美元，帮助受危机影响的 380 万人民。截至 9 月 2 日，危机应对计划已获得 53% 的资金，要在 2014 年年底前满足人民的需求还有约 8.42 亿美元的缺口。

五. 展望与建议

21. 南苏丹可以说是联合国系统目前面临的唯一最大的国家建设挑战。该国的财富预期本可公平地惠及民众并扭转战争、发展不足和边缘化造成的后果，但是这些愿望大部分落了空。各部门的运送系统仍然很脆弱，常常不能正常运转。腐败影响到各级政府。问责机制，如果存在的话，未能阻止公共资源、尤其是公共石油收入的滥用和管理不善。人们对南苏丹面临的过渡期的长度和难度没有疑问，但是对确保宏观经济稳定、包容性增长和就业的问题存在相关的担忧。尽管石油生产仍然是该国经济的基石，但是环境因素需要纳入可持续发展的规划。南苏丹全国恢复发展的前景似乎很渺茫，尤其是目前没有多少结束冲突的具体迹象。

22. 双方签署了停止敌对行动协定并承诺携手组建过渡政府，但是迄今为止双方继续信奉军事解决问题。现在还没有任何具体证据表明双方拥有履行在伊加特主导的调解下所作承诺的政治意愿。开发署最近对该国预算的分析表明，预算分配的大部分经费被用于支付军人和退伍军人的工资，有些经费用作业务费用和新的基本建设支出。法治部门也是如此，其中 15.73 亿南苏丹镑被用于支付警察、监狱和消防事务人员的工资。相反，社会部门获得的经费和该国基础设施重建的费用占目前预算的 20% 以下，与独立后的财政年度 2012 年相比，其经费减少。平均而言，核心发展部门(教育、卫生和基础设施)列入预算的经费总额略有增加，从 2013 年的 3.1% 增加到 2014 年的 4.3%。与分配给安全部门的经费相比，政府分配给发展部门的经费显然继续受到不成比例的限制，束缚了政府向本国公民提供基本社会服务的能力。这一趋势亟待扭转，因为南苏丹的一些全球重大人类

发展指标最差。² 国际社会需要采取紧急行动，推动双方解决冲突和重新平衡预算优先事项。

23. 同时经济依然停滞不前。外国投资明显放缓，许多外国工人离开该国，而稳定至今仍未恢复。战争摧毁了许多新兴企业，石油的生产和勘探活动显著减少。投入大量资源的一些投资者有可能在政治局势改善时返回该国，而潜在的投资者，包括区域投资者则可能会在未来很多年中谨慎行事。政治局势对该国区域贸易伙伴经济的影响尚未计算出来，但是毫无疑问它对与邻国的贸易和投资已产生了重大影响。

24. 如果没有解决政治危机的明确承诺，可持续发展的前景将继续灰暗。南苏丹人民继续需要国际社会的大力支持。在这种情况下，迫切需要提供可预测的资源以满足该国的人道主义需求。因此，应毫不拖延地向危机应对计划提供充足的资金。还应该向联合国系统提供适当水平的资金，以便它拥有应对新出现挑战的足够灵活性。

25. 尽管存在紧急的人道主义需求，但也应为促进和解和早日复原作出更大的努力。可以通过以下复原活动开展这项工作：着重创造紧急就业、向青年发展活动投资、启动增强社区安全和控制平民手中武器的方案、通过提供种子、农用设备、信贷和职业培训等方式帮助小企业重新运作和恢复生计。这些措施可能是振兴经济至关重要的第一步。一旦恢复和平与安全，厌倦战争的南苏丹公民获得和平红利的机会也会随之而来。

26. 鉴于南苏丹面临和平、安全、和平建设与发展的独特挑战，联合国提供的技术和业务层面的综合支持应该得到所有有关联合国机关和机构在各自任务和能力范围内提供的政府间一级强有力的综合政策支持和指导的补充。眼前的挑战是敦促冲突各方把各自对和平协议的试探性步骤转化为当地的现实。这是建立南苏丹人民对可持续和平前景的信心的必要条件。在这个过程确立后，联合国系统必须帮助南苏丹人民迅速消除他们之间的裂痕，以减少冲突复发的风险。只有这样，这个国家才能真正开始恢复可持续发展的道路，在南苏丹 2005 年与苏丹签定《全面和平协议》和 2011 年独立之后，它一直是南苏丹人民的愿望。

² Olympio Attipoe、Biplove Choudhary 和 Nicholas Jonga，“从人类发展角度分析南苏丹政府预算”，2014 年 8 月讨论文件(2014 年，开发署)。可查阅 www.ss.undp.org/content/south_sudan/en/home/library/discussion-papers/an-analysis-of-government-budgets-in-south-sudan-from-a-human-de/。