



秘书长关于南苏丹的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1996(2011)号决议第 19 段提交的。安理会该决议请我向安理会报告部署联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)所有部门的预期时间,向安理会提交特派团的基准,并每隔 4 个月向安理会通报进展情况。本报告提供了特派团所有部门部署和特派团活动的最新情况,以及 2011 年 11 月 2 日我的第一次进度报告(S/2011/678)以来对该国总体局势的评估。

二. 政治动态

2. 在本报告所述期间,南苏丹进一步采取措施建立国家机构,实现过渡时期的关键政治里程碑,并采取措施打击腐败。然而,推动政府改革议程的持续努力因安全、人道主义和经济等多重危机而蒙上了阴影,并且受到阻碍。

国家机构的建立

3. 萨尔瓦·基尔总统发布法令,于 2011 年 11 月 30 日任命南苏丹反腐败委员会,并于 2012 年 1 月 9 日任命国家宪法审议委员会。2011 年 11 月,司法部向有关政府机构发送了过渡宪法的正式副本。

4. 与各政党协商后,基尔总统于 2012 年 1 月 9 日颁布法令,任命国家宪法审议委员会成员。在共计 45 名成员中,除主席和副主席以外,25 人是执政的苏丹人民解放运动(苏人解)成员,16 人为其他政党成员,1 人代表 1 个民间社会伞式组织,1 人代表信仰组织。9 名委员将在委员会担任专职工作,委员会于 1 月 24 日宣誓就职。民间社会代表和苏人解民主变革党代表抵制了宣誓仪式,声称其代表性不足。在宣誓就职仪式上,总统强调了民间社会在审议过程中的关键作用,表示他愿意接受民间社会提出的加强其代表性的要求。



5. 在接纳前民族团结政府议员方面的挑战延迟了任命国家立法会议 18 个专门委员会成员的工作，此项工作于 2012 年 1 月 10 日完成。《事务处理条例草案》的通过也被推迟，最终于 2011 年 12 月 6 日获得批准。虽然出现了延误，包括《公共财务管理和问责法案》在内的一些关键法律获得通过。

6. 在政党、选举法和宪法审查等过渡时期的政治里程碑方面，与各政党协商后，各项草案提交给了部长会议。还就国家宪法审议委员会的组成开展了类似协商。

政党动态

7. 几个政党依然存在内部不合。团结民主阵线主席被控在西赤道州调动民兵部队，并于 2011 年 11 月 3 日被捕，此后团结民主阵线将其解职。苏丹南方民主论坛党某些成员在对其领导投下不信任票后于 12 月 2 日宣布分裂。2 月 29 日，国家立法会议一致通过了《2012 年政党法案》，该法案规定，各政党必须证明其在三分之二的州均有存在才能予以注册，并要求各政党在该法案颁布 90 天内正式在南苏丹注册。

反腐败措施

8. 2012 年 1 月 30 日，国家立法会议结束了对审计长 2005 年和 2006 年报告的辩论并将报告提交给司法部，以便开展可能的起诉工作。报告的调查结果详细说明了前苏丹南方政府一些高级官员在财务方面的大规模无纪律行为，对数百万美元的管理不善和欺诈行为。

9. 在 2011 年 12 月 14 至 15 日哥伦比亚特区华盛顿召开的南苏丹国际合作会议上，总统宣布南苏丹将加入“采掘工业透明度倡议”，并强调了在打击腐败的立法方案方面取得的进展，包括国家立法会议通过的《公共财务管理和问责法案》。部长会议通过了《石油及石油收入管理法案》并提交给国家立法会议；关于采购和内部审计的其他两部法案的草案也正在拟定过程中。

10. 根据 2011 年 12 月 9 日颁布的总统令，南苏丹反腐败委员会要求高级政府官员申报收入、资产和负债，并于 2012 年 3 月 31 日之前确认不参与私营企业。未遵守该法令规定的官员将被要求辞职。总统于 1 月 20 日公布其资产，成为第一位公布资产的官员；副总统里克·马查尔随后于 2 月 14 日公布其资产，并呼吁内阁其他成员效仿。

11. 2011 年 12 月 22 日，政府与外部独立专家成立了一个委员会，以调查所指控的谷物丑闻。据报，该案件涉及价值高达 10 亿美元的合同；这些合同是财政部与将向受 2008 年粮食短缺影响的各州发放谷物的公司签署的。当时的计划是将谷物低价销售给民众，所得钱款上交财政部。但是，一些公司并未向各州运送谷物；据称，出售谷物所得的钱款并未全额上交财政部。

三. 经济形势

12. 南苏丹银行于 2011 年 9 月 27 日推出了 2.95 南苏丹镑兑 1 美元的目标汇率，以稳定该国货币。汇率波动引发了货币投机，再加上与苏丹交界的边境一带的商品短缺，导致通胀加剧。2012 年 1 月底，国家统计局报告年度通胀率为 47.8%。

13. 石油销售收入占公共开支的 98%，占出口收入的 99%和国内生产总值的 70%以上。根据政府 2012 年 1 月 20 日的石油停产和停止出口决定，部长会议于 2 月 17 日通过了紧缩预算，将目前的公共支出数额减少了约 27%(从每月 8.8 亿南苏丹镑减至 6.5 亿南苏丹镑)。该紧缩预算将持续至 2012 年 6 月 30 日，公共部门薪金将保持在目前水平，但资本和业务费用降低了 50%。

四. 区域层面

南苏丹与苏丹的关系

14. 《全面和平协议》之后的谈判陷入僵局，此后，南苏丹和苏丹之间的关系于 2012 年 1 月显著恶化。两国互相指责对方支持反叛民团，进一步加剧了日趋紧张的局势。

15. 1 月 23 日，基尔总统向国家立法会议介绍了石油危机的情况和部长会议的石油停产决定。他承诺，政府将努力确保将对人民需要的影响降至最低。2 月 3 日，总统向各外交团通报情况，解释了政府作出此项决定的理由。他说，非洲联盟高级别执行小组提出的《协议》草案将使南苏丹依赖苏丹的基础设施，使该国与北部邻国相比处于弱势。他强调，在边界划分、阿卜耶伊和公民身份等其他未决问题得到解决之前，南苏丹不准备签署有关石油的协议。2 月 10 日，南苏丹和苏丹在亚的斯亚贝巴签署了一项《关于互不侵犯与合作的谅解备忘录》，承诺尊重对方主权和领土完整。

16. 一个积极的方面是，地方一级，有时是国家级(包括在传统领导人之间)进行的谈判和达成的协议使畜牧者可进行有限的跨界季节性移徙：从苏丹进入南苏丹上尼罗州和北加扎勒河州，少数畜牧者还进入了团结州。但是，来自苏丹的商品自由流通中断，使南苏丹边境区域各州的食品价格急剧上涨，有时涨幅超过 300%。

特派团之间的合作

17. 根据安全理事会第 1996(2011)号决议第 15 段的要求，南苏丹特派团继续参加区域协调和信息共享机制，以消除上帝抵抗军(上帝军)的威胁。按照特派团间的区域上帝军传播战略，南苏丹特派团于 2011 年 12 月为部署和安装广播电台阵列提供了便利，以便扩大针对上帝军战斗员和被绑架者的节目的广播范围。南苏丹特派团还协助将联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的宣传材料大批分发给受上帝军影响地区的主要行为体。同时，2012 年 1 月 3 日至 6

日，非洲联盟上帝军问题特使和我的联合国阿富汗人道主义和经济援助方案协调员办事处特别代表进行了联合访问；此后，非洲联盟的一个代表团于 1 月 15 日至 20 日访问了西赤道州延比奥，以评估上帝军区域工作队总部的可能地点。目前，该工作队计划于 2012 年 3 月开始运作。南苏丹特派团、联合国阿卜耶伊临时安全部队和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动还将继续分享有关游牧人跨界迁徙的信息。

18. 关于第 1996(2011)号决议第 17 段规定的特派团之间的合作安排，南苏丹特派团部署的俄罗斯军用飞机停飞后，联刚稳定团 2 架孟加拉国通用军用直升机暂时移交给南苏丹特派团，以帮助维持持续开展的行动，这些行动对南苏丹特派团完成保护任务，尤其是在琼莱州的任务至关重要。此外，我的南苏丹问题特别代表以及我的苏丹和南苏丹问题特使就各自任务的互补领域开展了紧密协调。

政府的对外和外交关系

19. 一些新使馆在朱巴开设，使外国外交使团的总数达到 18 个。2011 年 12 月 14 日通过了《外交和领事法》，以加快派遣南苏丹外交官。南苏丹还加入了包括政府间发展管理局(11 月 25 日)和大湖区问题国际会议(12 月 16 日)在内的一些国际组织。南苏丹于 11 月 11 日申请加入东非共同体，该申请被推迟至拟于 2012 年 3 月举行的东非共同体第十届特别首脑会议期间进行审议。

20. 2012 年 1 月 25 日，南苏丹与肯尼亚就南苏丹至即将开发的肯尼亚拉穆港石油管道的建设问题签署了一份《谅解备忘录》。2 月 3 日，与埃塞俄比亚和吉布提签署了三方《谅解备忘录》，以帮助促进能源和光纤领域的基础设施发展合作。

五. 安保局势

21. 2011 年 12 月和 2012 年 1 月间，琼莱州的部族间暴力升级，造成人员伤亡、平民流离失所且给地方和国家一级民政当局带来了挑战。在一直动荡不安的瓦拉布州、团结州和湖泊州三角地带，邻近的团结州武装分子在瓦布拉州 Tonj East 县的袭击事件使部族间暴力再度兴起。尽管反叛民兵仍然对安全构成重大威胁，但在报告所述期间，他们的活动有限。

民兵团体

22. 2011 年 12 月 20 日，政府宣布，民兵领导人 George Athor 将军于前一天在中赤道州 Morobo 县被苏丹人民解放军(苏丹解放军)部队打死。尽管 11 月 20 日在内罗毕与总统基尔进行了谈判，且据报道，这一谈判产生了一项协议，但 Athor 将军加强了对苏丹解放军部队的攻击，并声称对 12 月初在琼莱州南部的袭击事件负责。在他死后，他的南苏丹民主运动/军队的活动明显减少。该团体此后选出了一个新的领导人。2012 年 1 月 19 日，琼莱州地方当局向南苏丹特派团报告，

南苏丹民主运动/军队 100 名战斗人员要求根据政府对前民兵的始终有效的大赦令予以大赦。此外，1 月 30 日，琼莱州当局通知南苏丹特派团，已故 Athor 将军的副指挥官 Kuo1 Chol 及其部分部队向地方当局投诚。2 月 9 日，苏丹解放军报告，他手下部队约 900 人接受大赦。

23. 南苏丹解放军在团结州的活动也仍然有限。继在 White Lake/Jaw 地区发生的战事后，苏丹解放军增加了部署，这可能遏制了民兵袭击。然而，南苏丹解放军民兵似乎在 Mayom 县仍有大量兵力，他们铺设的地雷仍然是一个严重威胁。据报告，2012 年 1 月 16 日，一组 50-70 人的南苏丹解放军民兵与国家军事官员接触，谋求加入大赦进程。

24. 两个民兵领导人 Johnson Olonyi 和 Ayok Ogat 仍然活跃在上尼罗河州，据报告，他们于 2011 年 11 月 9 日至 11 日在 Manyo 县与苏丹解放军部队交战，造成苏丹解放军 19 名士兵受伤。2012 年 1 月 7 日，与这两个领导人有关联的 34 名战斗人员向 Manyo 县当局投诚。

25. 1 月 6 日，总统基尔发布了一项命令，恢复前民兵领袖 Peter Gadet 在苏丹解放军中的职位。他先前的部队仍留在西加扎勒河州 Mapel 集结中心。2 月 15 日，这些部队编入苏丹解放军的登记工作最终完成。

部族间冲突

26. 穆尔勒族 8 月下旬袭击 Ubor 县 Pieri 后，9 月至 11 月，苏丹基督教协进会领导的洛乌努埃尔族/穆尔勒族和平进程以及南苏丹特派团的军事威慑努力成功地遏制了在琼莱州的报复性袭击。然而，和平进程在 12 月初崩溃，原因是有关各方没有政治意愿作出必要的妥协。

27. 12 月 5 日，对 Jalle 丁卡村的袭击造成 41 人死亡，其中包括 11 名儿童和 7 名妇女。虽然袭击者的身份无法得到证实，但当地居民指责是穆尔勒族所为，这加剧了部族间紧张关系。

28. 在据称为穆尔勒族所为的另外两次小规模袭击之后，开始准备报复性袭击。12 月 8 日，南苏丹特派团收到报告称，洛乌努埃尔族青年正在动员开展大规模袭击，以报复穆尔勒族 2011 年 8 月对洛乌努埃尔族社区的袭击。12 月 11 日，苏丹基督教协进会宣布，作为和平进程一部分计划召开的洛乌努埃尔族/穆尔勒族会议又推迟至 2012 年 1 月。12 月 13 日，南苏丹特派团巡警发现一大群洛乌努埃尔族武装青年向南朝穆尔勒族领地行进。在接下来 10 天内，洛乌努埃尔族的动员继续扩大。政府获悉了这些事态发展情况，被敦促部署更多的部队保护平民，但部署工作缓慢，又因道路不通受阻。12 月 23 日，南苏丹特派团空中巡逻人员发现一长队约 2 000 名洛乌努埃尔族武装青年向南穿越穆尔勒族领地，沿途抢劫和焚烧村庄。南苏丹特派团军队已经部署到 Likuangole、Pibor 和 Gumuruk 这些主

要人口中心的拦阻阵地，予以威慑和预警，这使平民得以转移至安全地带。特派团步兵部队有一半被调至这一地区。

29. 到 12 月 26 日，袭击队伍已增至 3 000–5 000 名青年，他们到达了 Likuangole 穆尔勒族村的南苏丹特派团部队驻地北面。对数万平民的预警警报，包括南苏丹特派团向地方当局和社区领袖提供的信息，确保了几乎所有居民都在袭击者到达前离开了 Likuangole。南苏丹特派团的阵地再次得到共计一个营的兵力的增援。南苏丹特派团将 31 名脆弱平民疏散到安全地带。

30. 12 月 27 日，洛乌努埃尔族袭击了 Likuangole，焚烧了几乎所有房屋、市场和区办公室，还掠夺了大量牲畜。12 月 30 日，南苏丹特派团空中巡逻人员发现约 6 000–8 000 名洛乌努埃尔族武装青年从 Likuangole 向南朝皮博尔镇行进，在向前推进时还焚烧废弃的民用建筑。皮博尔大多数居民已经离开了这一城镇。

31. 12 月 31 日，部分洛乌努埃尔族人进入皮博尔镇南郊，但苏丹解放军和南苏丹特派团的防御阵地阻止了他们的进一步推进。这伙人在该地区焚烧房屋，把无国界医生组织的诊所洗劫一空，但仍与南苏丹特派团和苏丹解放军的阵地保留一定距离。2012 年 1 月 2 日，苏丹解放军部队朝试图通过其阵地附近进入皮博尔的行进队伍开火。南苏丹特派团将其装甲运兵车调到前方，以支持苏丹解放军拦阻袭击者，袭击者立即撤向河对岸。也是在 1 月 2 日，南苏丹特派团在皮博尔的军事阵地得到三台装甲运兵车的增援。

32. 到 1 月 4 日，洛乌努埃尔族大部分袭击者开始带着大批牲畜北返。大部分在 1 月 13 日前抵达洛乌努埃尔族的阿科博镇，并开始散去。随后，穆尔勒族青年对洛乌努埃尔族和丁卡定居点发动报复袭击，穆尔勒族青年认为，这些人也参加了 12 月和 1 月的袭击。据报告，穆尔勒族袭击者于 1 月 11 日在 Wek、Panyok 和 Warlei 打死 55 人，1 月 13 日在 Weidang 打死 12 人，1 月 16 日在 Duk Padiet 打死 80 人。2 月 7 日，一大群丁卡青年袭击了皮博尔县 Manyabol 以南的 Nyorok。初步报告表明，在袭击事件中，11 名穆尔勒族人被打死，17 人受伤。尤其令人关切的是，有报告称，许多袭击者身着南苏丹警察局和苏丹解放军制服。

33. 1 月 29 日，内政部长向南苏丹特派团报告了前一天在瓦拉布州 Tonj East 县发生的一起袭击事件。袭击者来自邻近的团结州，根据团结州当局的说法，他们的行动是为了报复政府官员未能落实归还 2011 年 9 月袭击期间掠夺的牲畜事宜。初步报告表明，在这些袭击中有 74–78 人丧生。

34. 在 2 月 1 日的一起相关事件中，南苏丹特派团一个小组与团结州三名政府官员一起被派去评估团结州与瓦拉布州之间边境地区的部族间暴力情况。小组在 Mayendit 县县长办公室时正遇上一次枪击事件，并陷入交火之中，联合国一名警员被打伤。南苏丹特派团证实伤亡 15 人，但团结州新闻部长随后于 2 月 3 日发布新闻稿称，在 Mayendit 事件中，34 人（主要来自苏丹解放军和南苏丹警察局的安

全部队)被打死,9人受伤。据报告,分派给县长的苏丹解放军和南苏警察局人员参与了枪战,南苏丹特派团要求政府予以调查。2月7日,南苏丹特派团会见了苏丹解放军和南苏警察局的一个代表团,该代表团表示,正在进行正式的内部调查。

解除平民武装

35. 湖泊州、团结州和瓦拉布州继续开展解除平民武装方案。2011年11月23日,南苏丹特派团在Kua Jok(瓦拉布州)及伦拜克和Cueibet(湖泊州)交给南苏丹解除武装、复员和重返社会委员会六个集装箱,用于存放收缴的武器。这些工作仍限于自愿解除武装,总体上平和且组织有方,但只收缴了数量有限的武器。

36. 作为努力解决琼莱州正在发生的部族间暴力工作的一部分,政府宣布,打算在3月推出一个解除平民武装方案。政府表示有意首先争取自愿解除武装,不得已再强行解除武装。解除武装的方式仍在讨论中。南苏丹特派团主张在琼莱州采取循序渐进的方式实施全面和平进程,把平民自愿解除武装放在稍后阶段进行。虽然南苏丹特派团将根据其授权和能力采取措施,以降低手无寸铁的平民的风险,但特派团不会协助苏丹解放军和南苏警察局强行解除平民武装。穆尔勒族和洛乌努埃尔族领导人都要求先作出可靠的安全安排,还要求对方在自己之前先解除武装。

边境事件

37. 2011年11月8日,南苏丹特派团收到报告称,苏丹武装部队一架安东诺夫飞机轰炸了上尼罗河州北部边界附近的两个地点,造成11人死亡。11月10日,联合国人员目睹了一架安东诺夫飞机对团结州境内的亿达难民营进行了类似袭击。没有伤亡报告。2012年1月23日,联合国工作人员目睹了又一个安东诺夫飞机在南苏丹境内约8公里处对上尼罗河州一个难民登记点的轰炸事件。南苏丹特派团核查团证实发生了轰炸事件。2月29日,政府官员告知南苏丹特派团,团结州Panakuuac在中午前后遭到轰炸。南苏丹特派团也证实发生了这一轰炸事件。

六. 特派团任务执行情况

特派团从开办阶段向巩固阶段过渡

38. 特派团文职部分有770名国际工作人员、1386名本国工作人员和232名联合国志愿人员,空缺率分别为26%、31%和54%。南苏丹特派团发起了多次征聘行动以达到核定的人员编制规模。随着部队副指挥官、文职办公室主任和政治事务副特别代表于最近到任,特派团的高级管理团队已基本完整。

39. 截至 2012 年 3 月 2 日，特派团军事部分核定兵力 7 000 人已到位 5 028 人，其中步兵 3 244 人，支援人员 1 544 人，参谋和军事联络官 240 人。留守的联合国苏丹特派团部队至迟将在 2012 年 8 月由蒙古、尼泊尔和卢旺达的步兵营以及日本和大韩民国增援的工兵连接替。特派团预计在 2012 年初达到规定的 7 000 人兵力上限。警察部分核定警务顾问人数为 900 人，截至 3 月 5 日，已有来自 32 个国家的 462 人。联合国警察人数的进一步增加取决于特派团的容纳能力，而特派团的容纳能力又取决于县支助基地和其他相关基础设施的建设。目前警务专业人员的征聘工作正在进行之中。

40. 为适合自身的分散结构，特派团正在建造并以配套的人员和资产装备各县支助基地。在设想的 35 个县支助基地中，有 19 个正在创建。这些县支助基地将同各县行政办公室合署办公，这些基地将便于联合国各实体同地方当局及各社区密切合作。将特派团的大部分人员部署在州和县一级，并按照当局的要求将一部分人安插在政府机构中，将可支持能力建设和国家权威的拓展。

军事部分

41. 有四个步兵营部署在南苏丹，分别进驻三个责任区，其中一个营为部队总后备营。特派团维持 15 个连级行动基地，在除瓦拉布州以外的所有各州长期驻扎。营部、工兵、二级医院和直升机部署在瓦乌、马拉卡勒和朱巴。部队继续执行多项任务，包括巡逻、通过前沿部署进行威慑、保护平民、武力保护人道主义运输队、评估和侦察任务，以及对所有连级行动基地进行静态武力保护。

42. 全国各地，特别是琼莱州的安全事态发展，迫使特派团军事部分维持比一季度更快的行动节奏。2011 年 12 月 11 日至 2012 年 1 月 17 日，仅琼莱州的行动就需要执行 242 架次直升机飞行。目前部署的步兵部队 50% 以上部署到了琼莱州以应对危机，其余部队则在任务区其他各处维持运作。必须保持并延长在琼莱州的部署，这给特派团本以捉襟见肘的兵力规模和后勤资源加大了压力。

43. 南苏丹特派团已开始准备进行一次大规模的特遣部队轮换，包括安排柬埔寨、蒙古、尼泊尔和卢旺达的 2 700 名士兵入驻，大约 1 800 名印度士兵的轮调，以及近 1 200 名孟加拉国士兵的逐步任满回国，同时确保这些资产的补救措施到位。为维持适当的兵力，将请现有部队派遣国在入驻部队的部署发生意外延误时延长驻留时间。

44. 自 2011 年 12 月起，秘书处一直在请求各部队派遣国填补 6 架军用直升机的缺口，这一军力需求可望很快得到满足。

警察部分

45. 联合国警察目前在所有 10 个州的首府和 23 个县均有派驻。警务工作的重点是与开发计划署(开发署)合作，通过各级合署办公以及技能和知识的传授促进南

苏丹警察局的能力建设。2012年1月12日，南苏丹警察局领导层批准了联合国地办公计划。

46. 联合国警察继续协助开发和实施南苏丹警察培训课程，共开设了96个在职培训班，培训了3440名南苏丹警务人员。制订了与培训课程一致的2012-2015年战略培训计划，并在2012年1月18日得到南苏丹警察局领导层的批准。

47. 联合国警察和开发署为一项筛查和登记全部10个州所有南苏丹警察人员及监狱管理局所有狱警的方案提供了支助。这对于薪资名单的更新、透明度和问责制的建立以及警察队伍的专业化必不可少。登记工作将于2012年3月完成，在这之后，可能会对野生生物管理局进行类似的筛查和登记。为支持南苏丹警察的部署，开发署在南苏丹10个州建成了54个新派出所和岗哨。

保护平民

48. 在本报告期的大部分时间里，国家和国际社会的主要关注点是对平民特别是妇女和儿童的攻击，在琼莱州尤为猖獗。

49. 南苏丹特派团的活动重点是最大限度地加强信息流通，提供斡旋，并敦促政府部署更多的安全部队为平民提供人身保护。在琼莱州，特派团能够通过利用实地驻扎、空中侦查、军事部署和地方信息网络来提供预警，因而得以在洛乌努埃尔人袭击事件开始前一个多星期将即将发生的袭击提前通知政府。

50. 在2011年12月底琼莱州发生袭击事件前，南苏丹特派团定期会晤高级军事和政府官员，强调有必要采取果断行动保护平民。南苏丹特派团还同洛乌努埃尔人和穆尔勒人部族领袖密切合作，推进和平与和解进程，以避免再次发生袭击事件。

51. 12月14日，考虑到自己尽职政策，南苏丹特派团为苏丹解放军部署到琼莱州提供了后勤支援。该国政府也为南苏丹特派团提供了支助，用自己的直升机空运特派团的危险军用物资到琼莱州。

52. 自12月中旬起，南苏丹特派团领导层就开始敦促该国政府在琼莱州进行军事部署，并向洛乌努埃尔族开展外联。副总统积极参与了外联工作，但没有取得成功。12月19日和23日，特派团领导层会晤政府高级官员，再次强调必须采取紧急行动。此外，12月25日，南苏丹特派团领导层加强了政治宣传，向代理副州长、各位议员以及穆尔勒人和洛乌努埃尔人社区及青年领袖同时开展外联，以缓和紧张局势。12月27日至31日，南苏丹特派团为副总统前往Likuangole和皮博尔提供了后勤支援，副总统此行目的是劝说洛乌努埃尔人后撤。

53. 12月11日，南苏丹特派团开始加强其在琼莱州的军事行动，延长了一个排在Likuangole和Gumuruk的部署。12月13日，南苏丹特派团向琼莱州的Bor、Gumuruk、Likuangole和Walgak增派了部队，其后又于12月16日和22日向皮

博尔增派了部队。在洛乌努埃尔人进攻最激烈的时候，南苏丹特派团派出了 8 个连级单位，超过其在琼莱州所有可部署战斗部队的 50%，使得特派团仅剩最低限度的必要兵力来应付南苏丹其余 9 个州的需求和威胁，以及特派团的总体武力保护需求。其后，南苏丹特派团一直在琼莱州保持相当的兵力，以防止进一步的袭击。南苏丹特派团疏散了 180 名受伤平民和 18 名人道主义工作人员。多达 3 500 名平民在南苏丹特派团的军营寻求避难。

54. 为应对 2012 年 1 月 28 日瓦拉布州通季东县袭击事件，南苏丹特派团向受害地区派遣了一个小组，对局势进行评估。在南苏丹特派团的支持下，人道主义事务协调厅协助疏散了受伤人员并提供了医疗支援。2 月 1 日，一支南苏丹特派团和南苏丹政府联合特派任务小组在内政部副部长和内阁事务部副部长的率领下前往瓦拉布州，研究如何保护平民、防止报复性袭击以及加强南苏丹警察局的能力及其同其他安全部队的协调。

55. 政府已采取一些步骤履行其向平民提供安全保护的责任。除高级领导层努力促进部族间和解外，政府还向琼莱州的一些关键地点部署了大约 1 000 名苏丹解放军士兵和 500 名南苏丹警察。目前整个州估计共有 12 000 名警察和军事人员驻扎。1 月 3 日，苏丹解放军部队使用了致命武力阻止向前推进的洛乌努埃尔族青年进入皮博尔镇。然而，苏丹解放军和南苏丹警察在维持部队的实地驻扎方面仍然面临着后勤挑战。

儿童保护

56. 在本报告所述期间，团结州、西加扎勒河州和上尼罗州核实并登记了 135 名与民兵团体和苏丹解放军有关联的儿童；其中 91 名获得释放并与家人团聚。有 2 000 多名失散儿童确认了身份并获得登记，其中大部分是目前居住在亿达难民营的南科尔多凡难民。尽管取得了这一引人注目的进展，但也遭受了一些挫折，包括在琼莱冲突期间据报有大量儿童遭到绑架，尽管其数量未得到证实。

57. 南苏丹特派团和儿基会协助政府制订了一项释放与苏丹解放军有关联的儿童的行动计划。南苏丹监察和报告机制工作队将为该行动计划的落实提供支持。

性暴力

58. 由于该国缺乏评估和核查性暴力案件的能力，加上文化习俗有碍举报，本报告所述期间很少有案件得到证实。在琼莱州缺乏性别暴力咨询服务的情况下，南苏丹保护群组性别暴力分组在 2011 年 12 月和 2012 年 1 月袭击事件后为受害人提供了帮助。随着对与冲突有关的性暴力的监测、分析和报告安排的实施能力得到加强，特派团将能够按照安全理事会第 1888(2009)号、第 1889(2009)号和第 1960(2010)号决议，更系统地报告冲突中的性暴力情况。

法治

59. 司法和监狱机构能力欠缺以及人力和物质资源不足仍然是一个重大挑战，尤其是在州府以外地区。目前正在与政府讨论南苏丹特派团在任务区提供支助的问题，包括与苏丹解放军讨论建立具有补充民事司法系统作用的军事司法系统问题。

60. 特派团继续侧重于支持南苏丹政府制止南苏丹存在的长期任意拘留做法。2011年11月，成立了由南苏丹特派团和国家工作队有关成员组成的联合国主要行为体长期任意拘留问题小组。继2011年12月进行专家评估之后，制订了对监狱和警察派出所内被拘留者人数进行摸底的方法程序。特派团还与开发署合作，继续努力执行法治指标项目，以评估执法、司法和惩戒机构的有效性，并确定评估未来措施可依据的基线。为了发展法治能力，南苏丹特派团与联合国毒品和犯罪问题办公室联合组织15名狱政培训师到加纳进行高级辅导员培训研究访问，并为制订狱政培训政策提供了技术协助。2011年12月6日至8日，开发署与中赤道州司法部和南苏丹特派团合作举办了为期三天的刑事司法利益攸关方培训活动。来自司法部、审判机构、南苏丹警察局、监狱管理局和民间社会的50人参加了培训，提高了对自己在刑事司法系统管理工作中的作用和责任的认识。开发署还为8个州的传统首领进行了有针对性的培训，以期支持政府在协调法定司法制度与传统司法制度方面的努力。

人权

61. 南苏丹在签署和批准主要人权文书方面进展有限，主要原因是能力欠缺。南苏丹特派团一直向司法部和国家立法议会提供技术咨询和培训，以支持政府关于加入人权条约的方案。在南苏丹特派团开展倡导工作之后，目前司法部正在起草有关立法，对批准和执行国际条约的程序作出规定。

62. 政府保障公民人权得到尊重的能力仍然面临严峻挑战，特别是在部族间冲突日增的情况下。在2011年12月底在琼莱州发生洛乌努埃尔族青年人袭击穆尔勒人事件之后，南苏丹特派团立即向受影响地区派出人权调查组，联合国人权事务高级专员办事处的两名专家为该组提供了协助。有关调查包括20次实况调查访问，一直持续到2月初，调查结果表明12月至1月期间可能有数百人被杀。截至2月底，所宣布的由政府主导对袭击事件进行的调查尚未开始。

63. 在本报告所述期间，尽管政治空间和包容性方面总体上呈现积极趋势，新闻也继续比较自由地运作，但也发生了一些令人关切的情况。南苏丹特派团记录了16起侵犯政治权利和自由事件和6起为限制表达和新闻自由而任意逮捕和拘留事件，其中之一是2011年11月1日，一家名为“命运”的报纸的两名记者被国家安全官员逮捕并在没有提出指控的情况下拘留了18天。虽然两人已于11月18日获释，但在国家安全部门命令下，《命运》仍然关门停业。

64. 南苏丹特派团对国家立法框架和各州宪法框架与国际人权标准的协调统一，包括有关暴力侵害妇女行为和童婚的法律改革给予了支持。同时，对团结州和北加扎勒河州的州立法人员以及国家立法议会成员的培训于 2012 年 2 月开始。

65. 为了增强南苏丹人权委员会的能力，南苏丹特派团向该委员会提供了技术咨询，包括安排一名人权咨询顾问同址办公，其成果是起草了受理申诉和开展调查的程序规则，并完成了一项战略计划。

解除武装、复员和重返社会和安全部门改革

66. 复员方案进程预期将于 2012 年 4 月开始，试点项目估计将在 2012 年期间处理 3 000 至 4 500 名战斗人员。试点阶段对于证明复员方案是否有能力在六至八年内完成对预计总共 150 000 名安全部队成员的处理至关重要。试点方案将初步接收苏丹人民解放军、南苏丹警察局以及野生动物局、惩戒局和消防大队的 1 500 名参与人。国防部已开始确定第一批候选人员。

67. 已经开始在马佩勒(西加扎勒河州)、托里特(东赤道州)和帕里亚克(琼莱州)修建试点方案所需的三个复员方案过渡设施。每个设施将容纳 500 名前战斗人员。过渡设施中的前战斗人员在重返平民社区之前，将得到三个月的密集心理咨询和基本技能培训。南苏丹特派团支助南苏丹解除武装、复员和重返社会委员会、教育部和教科文组织制订了培训方案。

68. 南苏丹特派团和开发署协助南苏丹解除武装、复员和重返社会委员会制订了解除武装、复员和重返社会进程的战略和业务框架。目前，南苏丹特派团和开发署正在与政府合作，以最后确定业务计划以及需要国际捐助方和南苏丹特派团提供的支持。

69. 与此同时，南苏丹特派团也在支持国家全部提高国家安全委员会及其执行秘书处的能力并制定国家安全结构。特派团将向南苏丹社区安全和小武器管制局以及内政部提供战略支持并与其密切合作。

地雷行动

70. 在本报告所述期间，联合国地雷行动协调中心开放了 25 个社区共计 1 262 616 平方米的土地，销毁了 193 枚杀伤人员地雷和反坦克地雷、18 114 发小武器弹药和 709 枚未爆弹药，勘查和扫清了 347 公里的道路。根据关于团结州和上尼罗州反叛民兵团体重新布雷的报告，中心向该地区派出了道路勘查和扫雷小组。中心还向 23 086 名平民提供了雷险教育，对 122 名联合国人员进行了地雷安全培训。

71. 2011 年 11 月 11 日，南苏丹加入了《禁止杀伤人员地雷公约》。联合国地雷行动协调中心协助政府编写了关于遵守公约情况的国家报告。

建设和平支助计划

72. 根据安全理事会第 1996(2011) 号决议第 18 段，南苏丹特派团和联合国国家工作队与政府和合作伙伴协商，正在制订一项联合国系统支助南苏丹建设和平计划。政府请联合国将南苏丹发展计划和《过渡宪法》作为建设和平支助计划的依据。作为“参与脆弱国家事务新办法”的试点国家，政府还请联合国围绕 2011 年底在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛商定的五个“建设和平与建设国家目标”开展活动。按照第 1996(2011) 号决议第 18 段的设想，已同各相关利益攸关方进行了协商。

73. 该支助计划涵盖第 1996(2011) 号决议第 18 段提出的各项具体任务，包括南苏丹特派团、联合国国家工作队和合作伙伴将在执行期间开展的 100 多项具体活动。在这些活动中，联合国将优先支助 15 个可交付项目，这些项目旨在支持对未来两年巩固和平至关重要的南苏丹政府建设和平优先事项。支助计划将通过现有的联合国规划框架(包括联合国发展援助框架)来执行，并通过建设和平基金和南苏丹复兴基金等筹资机制调动资金。

七. 人道主义状况、恢复、发展和回返

人道主义事态发展

74. 在本报告所述期间，由于不安全局势加剧、流离失所人数众多和粮食持续缺乏保障，人道主义状况有所恶化。最近在琼莱州发生的部族间暴力事件导致 140 000 多人流离失所，造成财产毁坏、牛群和生计损失以及约 150 名儿童与家人失散。为此立即在皮博尔设立了一线协调中心，并发起了重大紧急行动。

75. 人道主义伙伴向来自苏丹南科尔多凡州和青尼罗州的 100 000 难民以及 2011 年 5 月逃离阿卜耶伊地区的大多数提供了紧急援助。由于暴力日增，这些地区的应急能力不堪重负。到 2012 年 1 月，共有 30 项相互独立的紧急行动正在同时开展。

76. 暴力日增也使粮食保障问题雪上加霜。目前有近 300 万人面临严重或一定程度的粮食无保障。由于 2011 年 10 月/11 月收成不佳，粮食和燃料价格居高不下，流离失所人数增多，预计粮食无保障状况在 2012 年期间会恶化。最近的评估证实，谷物缺口与 2011 年相比将加倍，达到 470 000 公吨，2012 年可能会有近 300 万人需要紧急粮食援助。

77. 由于运输基础设施薄弱，加上大雨的影响，很多地点的陆地通行受到严重阻碍，需要动用费用高昂的空运，特别是在琼莱州、上尼罗州和团结州。团结州和琼莱州部分地区的运输通道被重新布雷，也严重影响了通行。据人道主义伙伴报告，自 2011 年 11 月以来，发生了 15 起军方和其他国家行为体干涉事件。

恢复和发展

78. 联合国国家工作队继续支持政府执行南苏丹发展计划。政府正在拟订中期支出框架，该框架将确定预算分配和详细的部门计划。2011 年底，国家工作队最后敲定了南苏丹第一个联合国发展援助框架，该框架确定了国家工作队将在执行南苏丹发展计划方面提供的援助，其重点是加强核心治理职能、建立服务交付系统、改善粮食保障和减少部族冲突。

79. 政府继续与国际伙伴互动协作，在建设和平与建设国家国际对话框架内积极参与 7 国+集团进程，并且同意成为“新办法”试点国家。在非洲联盟、非洲发展新伙伴关系、非洲经济委员会和开发署支持下，正在为南苏丹启动一项新的南苏丹发展倡议，目的是确定基础设施和能力发展领域的主要发展计划方案的优先次序和费用。

80. 联合国国家工作队继续支持政府执行中期能力发展战略。通过开发署支持下的伊加特增强区域能力倡议，埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达政府在南苏丹各地部署了共计 138 名公务员制度支助干事，安排他们在国家和州政府结构内部工作。按照快速能力到位倡议，开发署也在州一级部署了 100 多名有经验的联合国志愿人员。目前正在与南苏丹政府和非洲联盟讨论是否可以利用非洲各地的公务员来扩大伊加特模式。

回返和重返社会

81. 2011 年 9 月至 2012 年 2 月期间，大规模回返南苏丹的人数估计在 500 000 以上，这一回返活动继续对有限的社会基础设施造成压力，特别是在团结州、北加扎勒河州和中赤道州。包括伦克在内的边境地区人口继续增加，其中多达 12 000 回归者仍然滞留在过渡站，等待转运或永久性土地分配。所有近期回归者中有大约 80% 的人目前没有任何谋生手段，他们大部分都在偏远的农村地区落户。由于这些民众的回返以及 2011 年南苏丹境内 350 000 多流离失所者，南苏丹正在应对非洲大陆上最大的人口流动之一。2 月 12 日，南苏丹政府与苏丹政府签署了一份谅解备忘录，重申它们承诺，在 4 月 8 日过渡期结束日前为安全和有组织的回返提供方便。在过渡期中，双方居住在对方国家领土上的公民必须遵守现行移民法或回返。过渡期结束后，未来几个月中，另外约 500 000 南方人可能返回南苏丹。

八. 特派团的共有问题

实施冲突后民事力量审查

82. 南苏丹特派团通过促进部署成员国的民事力量，在促进当地采购以及民事伙伴关系方面取得了进展。南苏丹特派团已着手物色维修和营地支助服务领域的当地服务提供商，特派团可在当地向它们采购服务，从而促进当地创业。南苏丹特

派团还重点进行了国家能力建设，实施了国家工作人员能力建设方案，为新征聘的本国工作人员和独立承包商提供辅导、指导和技能培训。到 2012 年 7 月，将有 200 名学员从该方案中获益。为了加强特派团的法治能力，南苏丹特派团就部署具备军事司法改革方面专门知识的政府借调人员一事与会员国进行了讨论。

公共信息

83. 在琼莱危机期间，Miraya 电台加强了其专题节目，以促进洛乌努埃尔族与穆尔勒族首领和青年之间的圆桌讨论。南苏丹特派团还对皮博尔的袭击造成的后果、粮食援助分发、南苏丹特派团部队部署和对该地区的高层领导访问进行了视频报道。南苏丹特派团还在托里特(东赤道州)、Kuaajok(瓦拉布州)和阿韦勒(北加扎勒河州)开通了新的公共信息和 Miraya 电台站点。

行为和纪律

84. 南苏丹特派团进行了广泛的就职培训和其他培训，以提高联合国人员和当地民众对联合国行为标准的认识。针对弱势群体在所有 10 个国家进行了风险评估、趋势分析和外联和宣传活动。

性别平等

85. 妇女署完成了关于促进性别平等的预算编制的培训材料。2011 年 12 月，高级政府官员的培训开始。

86. 南苏丹特派团还与国家民主研究所和苏丹民主选举网合作，为 2011 年 11 月 27 日举办的关于妇女在宪法制定进程中的参与的一个讲习班提供了技术和后勤支助。妇女署完成了关于过渡期宪法中妇女权利的培训师培训方案的培训手册。在琼莱州，南苏丹特派团和妇女署支持妇女参与和平进程，恢复社区一级妇女和平对话论坛，并为妇女举办关于调解问题的培训师培训方案。三名妇女参加了苏丹基督教协进会牵头的和平对话论坛。

艾滋病毒/艾滋病

87. 在世界艾滋病日，在 6 个州，通过歌曲、见证、体育赛事和游行对近 9 000 名南苏丹平民进行了宣传。南苏丹特派团变革推动者为南苏丹各地 906 人(564 名男性和 342 名女性)举办了艾滋病毒/艾滋病宣传活动。为 4 个州的苏丹解放军和当地居民中 5 011 名男性和 4 253 名女性提供了自愿保密咨询和检测服务。特派团还完成了对另外 35 名艾滋病毒/艾滋病同伴教育者的培训。

工作人员的安全

88. 构成犯罪的暴力一直在增加，其中一些针对来自邻国的工人，在朱巴尤其如此。在朱巴发生了针对国际工人的治安事件，包括 2011 年 11 月 13 日苏丹解放军士兵袭击联合国一名女性工作人员。11 月 11 日，一架联合国直升机在东赤道

州被扣留，此事件尤其令人担忧。在内政部的推动下，南苏丹警察增加了他们在该市的警力。安全和安保部还采取措施加强其对治安事件的反应机制。此外，南苏丹特派团还与内政部和南苏丹警察一道成立了一个外交警察小队，随时准备保护联合国工作人员以及在朱巴的国际工作人员。

89. 2011年8月29日，一名南苏丹特派团本国工作人员被拘留，理由是他是苏丹解放军的一名现役军官，作为一个政党秘书长政治上十分活跃，他在国际媒体上发表了对政府的批评意见。尽管南苏丹特派团正在努力争取释放他，政府也保证认真执行部队地位协定，该工作人员仍被苏丹解放军关押。2月1日，苏丹解放军以书面形式通知南苏丹特派团，该工作人员的行为违反了2008年《苏丹解放军法》，该法禁止武装部队成员从事政治活动，因此，他将面临军事法庭的审判。南苏丹特派团将继续跟踪这一案件。

财务问题

90. 大会2011年12月24日第66/243号决议批款722 129 600美元，充作特派团2011年7月1日至2012年6月30日期间的维持经费。

91. 偿还部队派遣国政府截止2011年8月31日期间的部队费用，并支付了首笔大会第65/289号决议批准的部队派遣国政府补充款项。

九. 意见和建议

92. 南苏丹人民在建立一个新的国家过程中所面临的挑战是众所周知的。政府迄今为止特别是在建立一个国家法律框架以及确保其工作透明和包容各方利益方面所取得的进展值得赞扬。然而，报告期内所发生的事件加剧了政府在各方面工作中所面临的困难，这些工作包括提供和平红利和满足本国人民的当前安全和保护需求，以及在长期建立提供安全所必要的机构，促进发展和保护人权。

93. 需要政府采取紧急措施，打破部族间暴力行为的恶性循环，这些暴力行为造成了不可接受的平民生命损失，而且有可能损害共和国的权威。政府必须提供有效的领导，在琼莱州以及动荡不安的瓦拉布州、团结州和湖泊州三角地带启动全面和平进程。同时，政府必须解决部族间冲突的根源问题。

94. 通过军事部署提供对居民的人身保护仅仅是一项临时措施。迫切需要通过发展国家机构提供服务和保护民众的能力，实行持久的解决办法。联合国将继续发挥自己的作用，但是琼莱危机表明，联合国的资源是有限的。政府对琼莱州危机的反应迟缓，尽管南苏丹特派团提供了预警，这突出表明不仅需要加快建设政府为全国各地的脆弱社区提供长期安全的能力，还需要政府承担起实现民族和解以及保护公民的责任。我促请政府尽快对在琼莱州犯下的侵犯人权行为进行调查，将肇事者绳之以法，以结束报复性袭击的冤冤相报。

95. 在琼莱州部族间暴力事件中传播的仇恨信息有可能煽起系统的种族暴力。这种言辞既违反了国际法，也违反了南苏丹国内法，联合国最强烈地谴责此类言辞。我敦促琼莱州和国家各级社区领袖呼吁停止此类恶劣言辞。我也呼吁政府对那些对以这种方式煽动暴力负有责任者采取严厉的法律措施。有关会员国也应调查那些在侨民中传播仇恨消息者。

96. 该国大部分地区难以进入，除非依靠空运，因此直升机是特派团具备在公路不能到达的地区进行侦察、监视、威慑巡逻和快速部署的能力所必须的。在南苏丹，面临危险最大的居民也是最偏远的居民。我呼吁会员国提供急需的军用多用途直升机，以增强特派团的机动性，使特派团能够接触到弱势民众。与此同时，秘书处和南苏丹特派团还将研究其他措施，以增强机动性和进入偏远地区的能力。

97. 南苏丹的人道主义危机范围超过目前人道主义行动者的能力和资源。迫切需要由政府主导、由前线机构实施并得到捐助伙伴慷慨支持的大规模、协调行动，以避免重大危机。

98. 政府的石油收入损失了 90%以上，这将带来前所未有的挑战，特别是对于政府解决安全和人道主义危机的能力，以及政府推动其改革议程的能力，包括在解除武装、复员和重返社会和安全部门改革、法治和反腐败领域的改革议程。此外，事实上的汇率双轨制的存在增加了一种担心，即金融市场参与者可以投机于货币兑换，从而给政府造成大量额外收入损失。

99. 政府迫切需要解决这些多重危机，但这不意味着政府全部注意力都偏离政府已取得重要进展的其他重要优先事项，包括继续履行其反腐承诺。政府如何管理即将开始的宪法审查进程，该进程是否能够争取广泛的接受，将是对其巩固其合法性的能力的严峻考验。依据政治包容性和透明度原则发展治理机构，仍然是一个重要优先事项。

100. 我深切关注南苏丹与苏丹之间的关系恶化。两国政府对于制止战争叫嚣负有特殊的责任，而这种叫嚣最近甚嚣尘上。两国政府公开承诺留在谈判桌上，我对此感到鼓舞。他们现在应当将承诺付诸实际行动，就所有未决问题，包括石油、边界、公民身份和阿卜耶伊问题达成一项双方都能接受的全面协议。关于公民身份问题，我敦促双方同意将过渡期延至 4 月以后，以便利苏丹境内的南苏丹人安全返回南苏丹。我随时准备与非洲联盟高级别执行小组合作，提供他们可能需要联合国提供的一切协助和支持。包括安理会在内的整个国际社会都必须支持缓解两国紧张局势和防止爆发公开战争的危险升级的努力。

101. 最后，我要感谢南苏丹特别代表茜尔德·弗拉菲尤·约翰逊以及在南苏丹特派团工作的所有军事、警务和文职人员恪尽职守，敬业工作。此外，我要感谢整个联合国国家工作队及其在南苏丹的合作伙伴。