



经济及社会理事会

Distr.: General
22 May 2012
Chinese
Original: English

2012 年实质性会议

2012 年 7 月 2 日至 27 日，纽约

临时议程 * 项目 7(f)

协调、方案和其他问题：冲突后非洲国家

关于联合国系统为南苏丹提供统一、一致、协调的支助的实施情况

秘书长的报告

摘要

依照经济及社会理事会第 2011/43 号决议所载一项要求，本报告介绍了联合国系统在南苏丹独立之后 10 个月期间以一种统一、一致、协调的方式为这个新国家的政府提供支助方面取得的成就和面临的挑战。本报告分析了各种用来确保从应急救济过渡到发展并根据该国优先事项进行地方能力建设的创新机制和工具。报告还着重指出，由于报告所述期间导致公共开支缩减和优先顺序及联合国支助顺序迅速变化的各种政治和安全考虑，上述过渡无法预测且随时可能变化。报告最后还提出诸项建议，涉及发展行为方如何在极为艰难、无法预测的情况下调整援助，以便充分发挥潜力，为依然急需人道主义和发展支助的民众造福。

* E/2012/100。



一. 导言

1. 在经历了五十多年连续不断的战乱并结束了苏丹政府与苏丹人民解放运动签订《全面和平协议》以后的六年临时期间后，南苏丹于 2011 年 7 月 9 日成为一个独立国家。2011 年 7 月 14 日，南苏丹共和国被大会接纳，成为联合国第 193 个会员国。
2. 南苏丹加入联合国后，经济及社会理事会在其第 2011/43 号决议中要求秘书长提交报告，介绍联合国发展系统如何在依照本国优先事项同时确保实施联合国业务活动方面的作用和责任明确的情况下实施对南苏丹的统一、一致、协调的支助。
3. 理事会确认该国面临巨大的人道主义、建设和平及发展挑战，重申必须加强南苏丹的经济及社会发展方案与和平与安全议程之间的协同增效作用，请秘书长和联合国系统所有有关部门和机构以及国际金融机构和发展机构尽可能提供符合本国优先事项的持续有效的人道主义、建设和平及可预测的发展援助，包括促进能力建设，为长期发展奠定坚实的基础。

二. 背景

4. 南苏丹是世界上最不发达国家之一，正处于数十年战乱之后的困难、复杂的过渡阶段。在实施《全面和平协议》的 2005 年至 2011 年的六年期间，在建立国家结构方面取得了显著进展。在短短几年内，建立了 37 个部、19 个委员会、10 个州政府、一个全国议会和 10 个州立法机构。建立了法治机构，并在将解放运动军队改造为职业军队方面迈出了最初的几步。200 多万人返回南苏丹，其中大多数是从邻国返回的。小学在校学生人数翻了一番；麻疹流行率下降；6 000 公里道路开放，尽管尚未达到全天候公路的标准。
5. 尽管取得了上述显著成就，南苏丹依然是我们这一代在建立一个国家方面面临的巨大挑战之一。贫困成了地方病，近期实现多样化增长的前景渺茫。增长所需公共基础设施尚未建立。由于缺少全天候公路，该国将近 60% 的地方在雨季无法出入。没有电网，没有全国范围的能源系统。机场不达标，只具备有限的民航能力。尽管移动电话覆盖面有所改善，但是连通性已达到负荷极限。许多地区不安全，因为基本上无法进入，在发生冲突时，国家机构，包括执法部门，很难或根本无法进入或干预。
6. 目前，就民众的生活条件而言，南苏丹属于全世界最艰苦国家之一。80% 以上的民众每天的生活费相当于不到 1 美元，食品无保障的人口竟然高达三分之一。只有 40% 的人能够得到基本的医疗服务；尽管在免疫接种方面取得些许进展，接

种全部疫苗的儿童不到 6%。小学入学率有所提高，但是半数儿童失学，女童毕业率属于世界最低之列。南苏丹 85% 的人不识字。

7. 妇女状况尤其令人震惊。92% 的妇女为文盲，孕产妇死亡率属于世界最高的，估计每 100 000 活胎死亡 2 053 人。据 2008 年人口普查，妇女占人口的 48%。女性为户主的家庭贫困率更高；57% 的女性为户主的家庭为贫困家庭，而男性为户主的家庭的贫困率为 48%。教育方面的性别差距也很大，中小学男女生比率排名分别为全球倒数第二和第五；15 岁至 24 岁年龄段男女文盲率比率为世界倒数第二。¹ 一名 15 岁的南苏丹少女死于难产的机率高于初中毕业的机率。最近的评估还表明基于性别的暴力行为很普遍。

8. 南苏丹在建国第一年经历了一系列挫折。世界粮食规划署(粮食署)和政府的评估确认这个新国家的粮食无保障人口数量从 2011 年的 330 万人增长到 2012 年的 470 万人，超过人口总数一半。其中，100 万人属于严重的粮食无保障。边界划界、阿卜耶伊的地位、苏丹的南科尔多凡州和青尼罗州的冲突以及石油收入分配等问题依然未得到解决。苏丹与南苏丹之间持续紧张局势导致边界地区冲突爆发，使成千上万的人面临严重风险，人员和货物的自由流动受到限制。关闭边境导致基本商品价格飞涨，加剧了粮食无保障的情况。除非就《全面和平协议》期间留下来的问题(包括石油收入安排、阿卜耶伊的地位、边界划界和公民身份)达成协议，苏丹与南苏丹之间的冲突依然是一个威胁。

9. 据 2008 年人口普查资料，南苏丹人口为 826 万，其中 72% 的人不到 30 岁，人口相当年轻。这种状况带来了挑战，返回家园的年轻人和前战斗人员无法自动地得到土地，因为许多土地归族群所有；许多年轻人持有枪支，如果他们无法融入经济主流，可导致他们与能够提供生计的武装民兵更密切地联系在一起。缺少经济赋权还有可能迫使年轻人通过在农村偷牛和在城市实施犯罪活动等手段敛财。

10. 在非洲，南苏丹的能力差距最大，可能是阻碍过渡的最大的单一因素，也是最难快速有效地缩小的差距之一。各部、各州政府和各支出机构都缺少合格、胜任的工作人员。南苏丹的近一半公务员只有小学文化程度，受过高等教育的不到 5%。由于征聘时偏向有从军经历的候选人，而不是有技术能力的候选人，使公共行政管理受到影响。2011 年 11 月，南苏丹总统下令对三级政府(中央、州和县)所有公务员进行审查和重新遴选，该进程尚未开始；建立了各种支持能力建设、公务员制度改革、安排有技能的返回者进入民政管理部门的方案。

11. 过渡期背景无法预测、变化多端，2012 年之初的事件更加凸显了这点。苏丹和南苏丹政府未能就石油收入分配安排达成协议，导致南苏丹于 2012 年 1 月 20

¹ 据南苏丹人口普查、统计和评估中心的资料。

日停止石油开采。由于将近 98% 的公共开支靠石油收入，停止开采石油产生了广泛的影响。政府规定，在 2012 年 6 月 30 日终了的财政年度的剩余期间，开支削减 27%，而且 2012/13 财政年度预算规划假设上述紧缩措施将持续。资本项目暂停，业务支出削减 50%，影响到所有部门的政府项目。新推出的南苏丹镑迅速贬值，通货膨胀率剧增。除非采取步骤恢复开采或者补足预算短缺，否则随着储备金告罄，将需要进一步削减。如果继续采取紧缩银根措施，变得更加脆弱，过去六年来取得的发展成就将面临风险，大量外援将可能改用于紧急救济。该国的主要捐助者已经表明他们不准备填补财政缺口或应朱巴的要求为发展方案提供支助。

12. 在暂停石油生产之前，公共开支严重偏斜。薪金占年度预算的将近一半，国防和安全部队薪金在总薪金中所占比例高达三分之二。尽管健康指标之低令人震惊，而政府预算中只有 4% 用于保健，远远低于区域水平，满足不了改善保健系统投资需要。这个新国家依赖大量的国际援助。2011 年，发展伙伴承诺提供 19 亿美元，占南苏丹总预算的四分之一。基本服务所需资金中的相当大一部分来自国际伙伴，80% 的基本服务继续由非政府组织利用捐助者的资金提供。

13. 由于数十年战乱，南苏丹社会依然高度军事化。自从独立 10 个月来，常常由非国家武装民兵煽动的族群间暴力冲突导致大量人员伤亡，摧毁了这个新国家成千上万人的生计。部落归属是南苏丹文化多样社会的主要特点。缺乏鲜明的民族特征，加上强抢牛群之类传统习俗以及包括水在内的资源短缺，是造成内部冲突不断的重要因素。尽管政府开始了解除武装宣传活动，在全国各地依然很容易获得武器。地雷依然是一个严重问题，令人担忧的事态发展是，在团结州和上青尼罗州以及琼格莱州部分地区的运输线沿线新埋设了杀伤人员地雷。

14. 腐败几乎影响到所有各级政府，即使建立了问责机制，也无法阻止公共资源的滥用和管理不善。南苏丹自然资源丰富，尤其是石油，尽管如上文所述，目前暂停石油生产。石油生产重新开始后面临的挑战将是，在过渡期间如何组织政府、基础设施以及法律制度，确保以一种造福全体人民和满足人的发展需要的方式开放和分配国家财富。

三. 规划从救济向发展的过渡

15. 在南苏丹的联合国各机构、基金和方案在建国最初至关重要的几年中最重要者优先事项是，以既保护人民免受脆弱性进一步加剧之苦，又帮助政府为成功建设国家打下基础的方式，支持新国家实现过渡。

16. 这要求在人道主义行动和支持发展之间采取平衡办法。然而，很难确定从救济向发展转变的顺序，世界各地在这方面的经验表明，联合国国家工作队向处于过渡时期的政府提供的支助的类型和范围可以改进。就南苏丹而言，联合国各机

构、基金和方案与各伙伴合作制订了一个方法，该方法的设想是，随着国家当局建立各项制度和能力，逐步从直接提供拯救生命的服务转变为由国家当局牵头及与国家当局合作。

17. 联合国国家工作队认识到，指望在新国家创建初期缩小人道主义救济规模是不现实的，特别是考虑到目前动荡的环境，因此，国家工作队将一边提供人道主义援助，一边在南苏丹各地扩大可改变局面的快速发展方案的规模。国家工作队将通过上述双管齐下的作法，努力减少脆弱性，巩固和平红利，避免长期依赖救济，并为可持续发展打下基础。随着过渡的进展，新国家自己管理和提供公益产品能力的提高，联合国国家工作队打算逐步减少并最终停止提供人道主义援助。

适用经验教训

18. 联合国各发展机构在南苏丹独立前夕，缜密分析了它们先前在南苏丹参与的情况，以确保自己在建国最初几年拟订的过渡时期方案具有相关性，并针对新国家的状况。联合国国家工作队在认真评价经验教训后一致认为：

(a) 南苏丹的过渡复杂又艰巨，支持这样的过渡要求联合国系统重点关注数量有限、能改变局面并能扩大规模的简单方案；

(b) 南苏丹过渡期的速度和顺序安排将取决于若干相互交织的因素，包括现有的国家能力、经济增长潜力以及政治和安全环境。人道主义机构和发展机构可通过联合规划和拟定干预措施，有效安排各项战略的顺序，不仅防止社区变得更加脆弱性，还防止社区变得依赖国际援助；

(c) 过渡期的非线性特征要求联合国系统同时提供人道主义援助和发展援助，以防民众的脆弱性进一步加剧，同时帮助政府为成功建设国家创造必要条件；

(d) 为了减轻民众在过渡时期的风险，要求联合国系统投资建设地方在预警、准备和应对方面的能力，以及建设社区的复原力，使其能够对付冲击；

(e) 尽管人道主义参与和发展参与遵循不同的原则以及不同的战略程序和轻重缓急程序，但两个进程需要务实地联系在一起，以避免由于未经协调的、平行的规划和筹资活动而导致相互竞争的目标、相互矛盾的优先事项、战略不一致性并妨碍过渡；

(f) 联合国各机构、基金和方案在过渡期间不可能单独行动；包括联合国系统在内的国际行为体需要商定一个由国家战略驱动并基于协调的需求评估和规划的战略框架，它们还需要对摆脱冲突的国家采取灵活、迅速和可预测的供资方法。

方框 1

改善南苏丹粮食安全的综合办法

粮食署采取综合性办法开展在南苏丹的人道主义努力和发展努力。该办法符合秘书长领导的全球粮食安全危机高级别工作队制订的综合行动框架，也符合 2009 年 11 月在罗马召开的世界粮食安全首脑会议商定的各项原则，其目的是帮助社区实现从依赖援助到具备复原力的过渡。该办法包括提供短期粮食援助的学校供餐方案、营养支助和粮食换资产等举措，同时支持为和平、稳定和经济发展创造必要的条件。

粮食署把采购救济食品的系统与旨在建设政府应对紧急情况能力的一项更长期的战略联系在一起，从而帮助加强粮食安全。建立战略储备粮将帮助应对动荡的农产商品市场，使政府能够在市场过剩时购买粮食商品，在市场短缺时放出粮食。粮食署将通过支持修建支线路、储备库和仓库，帮助改善小农户进入市场的机会，同时减少生产者面临的价格波动，并鼓励小规模农业投资。上述许多措施旨在专门为小农妇女提供支持。此外，在将接受管理储备粮系统培训的政府工作人员中，妇女将至少占 30%。

联合国粮食及农业组织(粮农组织)为指导更长期的农业部门规划，向政府提供技术援助，协助其拟定与指导实施“非洲农业发展综合方案”的国家级文件有关的全面农业发展总计划。国家级文件将涵盖四个支柱，即：土地和用水管理、市场准入、粮食供应与减少饥饿以及农业研究，并将确定国家的农业投资优先事项，而这将有助形成政府间发展管理局(伊加特)的区域综合方案契约和投资计划。联合国国家工作队还将推动实现 2012 年 5 月 15 日发表的“2012 年非洲人类发展报告：迈向粮食安全的未来”载列的各项建议。

四. 按照国家优先发展重点调整联合国计划

2011-2013 年南苏丹发展计划

19. 南苏丹政府在独立前夕与包括联合国国家工作队在内的各发展伙伴紧密合作制订了第一份南苏丹发展计划。该计划涵盖的时间为 2011 年 7 月 9 日至 2013 年，在制定正式的五年减贫战略文件之前，该计划还是指导国际金融机构参与的临时减贫战略文件。该计划确定了这个新国家在以下四个优先领域的主要发展目标：(a) 治理；(b) 经济发展；(c) 社会和人类发展；(d) 预防冲突和安全。南苏丹发展计划是在数百个各级政府官员和伙伴参与的协商进程中制定的，该计划列出了 80 多个发展目标，根据这些目标，20 个方案被确定为高度优先方案，5 个方案被确定为建设和平方面的优先方案。

20. 南苏丹发展计划是政府预算规划进程的基础，也是部门援助筹资战略的框架。南苏丹政府和各伙伴支持该计划，正着手制订该国第一个中期支出框架，该框架将详细列出政府和各伙伴为实施计划提供的资金款项。由于石油暂时停产以及相关的紧缩措施，加上主要捐助方表示它们将把资金转用于拯救生命的人道主义努力，所以南苏丹发展计划许多构成部分的实施可能被推迟。

2012-2013 年南苏丹联合国发展援助框架

21. 联合国国家工作队为了支持南苏丹发展计划，与政府和发展伙伴合作制定了联合国发展援助框架。联发援框架于 2011 年 10 月获得通过，它完全符合南苏丹发展计划并与新国家紧迫的过渡时期优先事项相符。联发援框架的一个关键目标是协助政府争取对发展进程承担更大的自主权和问责责任，并帮助当局建立必要架构，以减少长期依赖援助。国家工作队将在联发援框架下，协助政府以公平的方式在南苏丹所有十个州加强核心治理职能、建设服务交付系统、改善粮食安全、减少社区冲突并增加获得司法救助的机会。

方框 2

联合国发展援助框架的主要成果

1. 建立和启用核心治理与文职职能。这一成果将直接促进实现南苏丹发展计划治理支柱的主要目标。应南苏丹政府的请求，联合国国家工作队将重点关注能力建设与核心治理职能。
2. 减轻长期粮食不安全的状况，增加家庭收入。这一成果将直接促进实现南苏丹发展计划经济发展支柱的主要目标。应南苏丹政府的请求，联合国国家工作队将重点关注促进包容性和有利于穷人的增长以及减轻粮食不安全状况。
3. 建立主要服务交付体系，为满足增加的需求打下基础。这一成果将直接促进实现南苏丹发展计划社会和人类发展支柱的主要目标。应南苏丹政府的请求，联合国国家工作队将重点关注建设服务交付体系以加快摆脱依赖外部服务的过渡，以及为最贫穷和最脆弱的群体建立社会保障措施。
4. 减少暴力，改善社区安全。这一成果将直接促进实现南苏丹发展计划预防冲突和安全支柱的主要目标。应南苏丹政府的请求，联合国国家工作队将重点关注加快解除武装、复员和重返社会进程以及减少社区暴力。
5. 改善司法救助和法治。这一成果将直接促进实现南苏丹发展计划预防冲突和安全支柱法治部分确定的优先事项。应南苏丹政府的请求，联合国国家工作队将重点关注改善司法救助以及加强刑事司法制度。

支持南苏丹政府的百天活动

22. 8月8日,南苏丹总统萨尔瓦·基尔在国家立法会议和国务委员会的联合就职会议上讲话,他呼吁开展一场活动,在新政府就职第一个100天内交付具体成果。百天活动认同南苏丹发展计划所列在教育、保健、发展基础设施、法治、安全部门改革以及透明度和问责等领域的优先目标。联合国国家工作队和其他伙伴支持该活动,支助南苏丹政府完全或超额兑现了70%的上述承诺。第一个100天内实现的成果举例如下:

(a) 在支持教育方面,在百天活动期间开始修建29所新小学和4所新中学,联合国儿童基金会(儿基会)协助向普通教育和教学部以及高等教育和科技部提供了伙伴支持,施工由联合国项目事务厅管理;

(b) 在支持改善儿童健康方面,在百天活动期间为3 241 178名儿童接种了脊灰炎疫苗,为600 000多名儿童接种了麻疹疫苗,世界卫生组织(世卫组织)协助向卫生部提供了伙伴支持。

(c) 在支持孕产妇保健方面,在百天活动期间,47名新的社区助产士取得资格并得到部署,联合国人口基金(人口基金)协助向国家保健培训机构提供了伙伴支持。

(d) 在支持法治方面,在百天活动期间,54个新的警察局和派出所以及4座新监狱投入使用,联合国开发计划署(开发署)协助向警察局和监狱管理局提供了伙伴支持。

联合国建设和平支助计划

23. 安全理事会第1996(2011)号决议明确请负责南苏丹问题秘书长特别代表和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)与南苏丹政府、联合国国家工作队以及包括世界银行在内的双边和多边伙伴合作制订建设和平支助计划,联合国国家工作队依照该决议,在秘书长副特别代表指导下,迄今一直在牵头制订支助巩固南苏丹和平的统筹战略计划。依照国家自主权原则,建设和平支助计划所列优先事项直接引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。

24. 联合国支助计划的目标是协助南苏丹政府应对紧迫的建设和平优先事项,为此建设并加强政府在管理冲突和为实现可持续和平奠定基础方面的能力。支助计划将在秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告(A/63/881-S/2009/304)的基础上,以成果总表的形式,确定联合国国家工作队、南苏丹特派团和重要伙伴为帮助降低重新陷入冲突的风险将采取的具体措施。

25. 这些措施被分别归入2011年12月在大韩民国釜山举行的第四次援助实效问题高级别论坛上国际社会商定的建设和平与建设国家五项目标,在论坛上,脆弱

国家 g7+ 集团以及主要双边与多边伙伴都赞同 “参与脆弱国家新协议”。五项目标包括：(a) 通过推动包容性的政治解决方案和冲突解决办法，支持合法政治活动；(b) 通过加强人民的安全，改善安全状况；(c) 通过解决不公平以及增加人民获得司法救助的机会，促进司法；(d) 通过创造就业机会和改善生计，奠定经济基础；(e) 通过建设政府和管理税收以及建立负责任、公平的服务交付系统方面的能力，支持基本服务。支助计划概述了 42 项建设和平活动，其中 15 项活动被确定为迅速执行的快速优先事项。建设和平计划确定的目标和需求依然有效，但由于安全和经济局势，不得不重新评估执行计划的时间表。因此，必须重新安排目标和需求的轻重缓急，执行时间表将随之改变。

加强政府在协调伙伴支助方面的领导能力

26. 南苏丹政府新的援助战略已纳入南苏丹发展计划，并于 2011 年 10 月确定为一项独立的政策。该战略为如何使发展援助配合政府优先事项提供指导，并将能力建设列为政府的最高优先事项之一。该战略旨在减少各自为政现象，降低交易成本，改善相互协调，并鼓励合作伙伴减少采用并行项目。该战略认可集合基金和以部门为基础的方法，要求援助必须：(a) 符合政府和部门的整体政策和计划；(b) 由政府机构管理，利用政府体系；(c) 与政府的预算周期保持一致，并通过公共财政管理制度的渠道提供；(d) 支持机构能力和系统；(e) 以取得成果为导向；(f) 连续提供。

27. 联合国国家工作队继续支持南苏丹政府加强援助协调的努力。联合国驻地协调员、开发署和儿基会参与了根据援助战略设立、每季度召开一次的政府-捐助方论坛，并就战略预算和援助协调等问题举行了讨论。开发署提供广泛的技术援助，以帮助南苏丹加强国家和州这两级政府的预算进程。开发署还还为南苏丹政府设计和实施援助信息管理系统提供了支助，该系统旨在提高合作伙伴的透明度和问责制，目前正全面铺开，以纳入所有发展伙伴，包括联合国各机构、基金和方案。

28. 作为加强部门协调、尽快渡过人道主义援助过渡阶段的持续努力的一部分，政府现有的预算部门工作组目前正转换到全部门办法。为支持政府的主导作用，每个工作组均由发展合作伙伴担任共同主席，负责帮助协调合作伙伴对政策讨论和规划进程的贡献，包括在 2012-2013 年财政预算方面。在 10 个工作组中，有 2 个由开发署担任共同主席（公共管理工作组和法治工作组），儿基会则为第三个工作组（社会和人道主义事项）的捐助界共同主席提供支持。联合国各机构、基金和方案也根据其任务规定和主管领域参与了各有关工作组的工作，帮助其制订政府主导的政策，这是确立以部门为基础的办法的步骤之一。

29. 联合国国家工作队还根据援助战略的目标支持发展统一的方式，以便使国际援助与政府体系更紧密地协调起来。开发署和世界银行目前正共同支持开发当地服务支助援助工具，这是南苏丹政府援助战略中概述的两个优先援助工具之一。

目前由联合国管理三个集合基金，这些基金旨在支持实施过渡时期的优先事项，目前正在努力设计新一代的联合方案和集合基金，以支持外部援助与政府政策和结构更紧密地协调起来。

方框 3

南苏丹复兴基金

南苏丹复兴基金是由开发署管理的一项集合基金，该基金通过协助南苏丹政府应对独立后过渡期间各类独有的问题，有助于弥合拯救生命的人道主义干预和长期发展之间的差距。在《全面和平协议》期间，南苏丹复兴基金是在州一级支持政府主导的稳定活动的唯一工具。根据不断变化的实地状况，南苏丹复兴基金目前正开展重组，以便为以下方面提供支持：(a) 由选定的冲突易发县当地社区及其领导人确定的稳定项目；(b) 联合国建设和平支助计划的主要交付成果；(c) 各州回归者重返社会计划的关键组成部分。

为协助向在过去 18 个月中回到南苏丹的 375 000 人提供支持，南苏丹的 10 个州均在联合国国家工作队的支持下拟定了全面的重返社会计划，其依据是在该国三分之一以上社区开展的评估。尽管每个州政府都从预算资金中为这些计划划拨了经费，但南苏丹仍迫切需要国际援助来确保回归者获得重返社会方面的帮助。

该基金的管理结构之所以如此设计，就是为了确保国家的自主权和领导权，并促进在国家以下各级政府调动资源，结成当地合作伙伴关系。该基金作为一项集合基金，有助于降低政府和受助人的交易成本，为参与解决过渡问题提供战略一致和方案协调。

30. 根据政府的援助战略，作为为最终预算支助奠定基础的持续努力的一部分，开发署和其他合作伙伴正帮助南苏丹加强问责机制，增强发展合作伙伴对政府系统的信心。为支持南苏丹反腐委员会，开发署正为制订立法提供支持，加强委员会的检察职能，协助政府分析成立一个反腐法庭的各种可选办法。此外，联合国国家工作队还运用统一现金转移方式评估合作伙伴的信托系统，并根据这些评估制定战略来管控向每个合作伙伴(包括政府支出机构)转移现金的相关风险。统一现金转移方式作为一项有助于管控和减少信托风险的实用工具，目的在迅速建立对国家体系的信心。

结合新出现的挑战和威胁设定战略优先次序

31. 尽管南苏丹发展计划确定了政府在建国第一年打算实现的主要发展成果，但过渡时期的不可预测性和多变性，包括与苏丹的持续紧张状态和因石油停产导致的财政紧缩政策，意味着必须进一步设定优先次序，才能迅速应对新出现

的挑战。联合国发展系统正在帮助南苏丹政府结合当前的背景制定一项设定优先事项和开辟快车道三管齐下的办法，重点实施计划中设定的交付成果和优先事项：(a) 促成国家的经济起飞和发展；(b) 巩固和平建设；(c) 加快国家建设。

(a) 通过新伙伴关系规划和协调局、非洲经济委员会和开发署在非洲联盟框架内发起的联合倡议“2012-2020 年度南苏丹发展倡议”，使南苏丹发展计划中的赋能交付成果走上快车道。2011 年 9 月推出的这项倡议侧重于消除发展的关键障碍，目前正调集区域合作伙伴的资源开展能力建设、发展基础设施，以促进经济增长和服务交付。非洲经济委员会和开发署正密切合作，为制订该倡议和相关优先行动计划提供技术和财政支持；

(b) 目前正在通过联合国南苏丹和平建设支助计划评估南苏丹发展计划中的和平建设交付成果，同时注意到南苏丹不断变化的安全 and 经济环境；

(c) 目前正在通过第二代核心治理职能框架，让南苏丹发展计划的国家建设交付成果走上快车道。第一阶段的重点是走向独立过程中的当务之急，² 第二阶段将在第一阶段的基础上，结合严重的财政紧缩状况为优先交付成果提供支持。联合国国家工作队将支持南苏丹政府迅速和切实地将有助于减缓危机对最弱势人群的影响、有助于维护国家核心职能的措施置于优先位置。

32. 南苏丹政府主动申请试点的《参与脆弱国家新政》要求制订一份契约，作为指导实施国家优先事项的短期过渡机制。预计以上三套优先交付成果将和相互问责制框架一起，构成政府及其合作伙伴之间契约的基础。为支持契约和降低脆弱程度的其他措施，为帮助社区和合作伙伴树立对政府的信心，联合国国家工作队继续帮助南苏丹政府改进问责制和监督机制，并制订了有利于贫困人口的、循证计划。³

五. 支持能力发展

33. 在南苏丹发展计划及其援助战略中，政府都将能力建设列为最高优先事项之一。南苏丹发展计划包括一项中期能力发展战略框架，这一框架确定了实施南苏丹发展计划和满足建国可行性基本要求所需的关键机构能力。目前南苏丹政府正在开发署的支持下牵头制订中期能力发展战略框架下的能力发展议定书，旨在改

² 在走向独立的过程中，政府和国际合作伙伴重点建立了一套高度优先的核心治理职能。当时半自治的南苏丹政府依据美国政府支持的政府职能分析和联合国开展的研究制定了一项计划，确立了 19 种必不可少的核心职能，以确保南苏丹政府在《全面和平协议》期结束后的可持续性。共动员合作伙伴提供了 7 000 万美元的财政支持，以帮助建立行政领导、安全部门、法治、信托管理、公共管理和自然资源等领域的基本职能。

³ 开发署支持加强立法监督系统、反腐败和审计职能的能力建设，加强民间社会的发言权，特别是妇女团体在关键的立法进程中的发言权。

善南苏丹开展能力建设的有效性和协调性。该议定书借鉴了大规模开展国家建设和能力建设其他国家(包括东帝汶和莫桑比克等)的经验教训,将纳入关于使用技术顾问的指导原则、顾问和同行之间相互问责制的重要性以及有关辅导和能力安置的最佳做法。

34. 南苏丹政府和联合国国家工作队感到关切的是,国家能力差距过大,会负面影响几代人的发展,目前正在南南合作的基础上开发能够快速实现和推广的创新型能力建设方法。南苏丹政府在考察早期技术援助方式的历史记录后表示,其加强能力和转移技能的首选模式是南南辅导。开发署正在协助开展这些努力,其目标是在建立政府职能的同时,通过在职辅导促进当地的能力建设。秘书长提交大会第六十六届会议审议的《关于冲突后的文职力量的报告》(A/66/311-S/2011/527)中概述了一些优先行动,联合国国家工作队正根据这些优先行动以及报告中强调的方针与区域国家政府和组织结成伙伴关系。通过这些合作伙伴关系,公共管理人员和技术专家进入南苏丹政府机构内部任职,在国家和国家以下各级为南苏丹提供指导。

方框 4

增强文职力量的南南伙伴关系

根据开发署的快速能力到位倡议,自 2009 年启动倡议以来,已有 120 名联合国志愿专家进入公共部门的办事处和机构任职(主要是在州一级)。这批联合国志愿人员的干部队伍包括经济学家、统计学家、税收专家、会计师、公共部门改革专家、人力资源管理专家、组织发展专家、城市规划、信息和通信技术专家、土木工程师、律师、和平与社区安全专家。任职期间,志愿专家帮助南苏丹弥合关键能力的不足之外,改善服务交付状态,全面铺开政府体系。人口基金还为另一项补充举措提供支持:来自周边国家的 20 多位联合国志愿助产士在所有 10 个州的卫生系统协助改善居民获取医疗服务的条件,确保助产人员的熟练技能,并为社区助产士和传统助产人员提供能力建设和指导支持。

以下是快速能力到位倡议在公共财政管理方面的主要成果一瞥:

已在所有 10 个州建立起循证规划和预算编制制度	<ul style="list-style-type: none">• 已完成 2011 年国家年度工作计划和预算,有 9 个州的议会已批准• 正在制订各州的中期战略规划• 在规划和目标设定过程中开始使用社会经济统计数据
在所有 10 个州正在建立财务责任机制	<ul style="list-style-type: none">• 有 7 个州定期和及时编制(月度和年度)州支出报告• 已在 4 个州设立了内部审计股

- | | |
|---------------------|---|
| 已在 5 个州建立和加强了创收体系 | <ul style="list-style-type: none">• 5 个州征收的财政收入已平均增长 138%• 已建立和加强州税务机关• 已制订创收战略 |
| 正在回归者人数最多的州建设城市规划能力 | <ul style="list-style-type: none">• 已 5 制定城市管理计划和政策，并改进了监管框架• 已为回归者和当地居民勘察和划定了 28 000 块新的住宅区 |

根据政府间发展管理局于 2011 年 1 月启动的南苏丹能力建设区域倡议，政府间发展管理局的 3 个成员国(埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达)派出了 200 名经验丰富的公务员到南苏丹的核心部委任职。政府间发展管理局的公务员与南苏丹的公务员结成“孪生姊妹关系”，提供直接的在职辅导、培训和技能转移。开发署为南苏丹劳动、公共服务和人力资源开发部管理这一倡议提供支持。在 2012 年 2 月提交的非洲安全审查报告中，这种辅导和指导方法被称为“国家建设的工具箱里‘新添的一项工具’”。

在政府间发展管理局部署公务员举措获得成功的基础上，自独立以来便开始启动的非洲联盟“非洲团结倡议”将向南苏丹部的公共服务部门派出多至 1 000 名非洲联盟成员国技术专家，第一年的目标是部署 75 人。和政府间发展管理局的倡议一样，开发署将为南苏丹劳动、公共服务和人力资源发展部管理非洲联盟这一倡议提供支持。该倡议将格外重视加强核心治理功能，特别注重从那些在加强问责制和监督机构方面展现出良好做法的国家物色候选人。

通过开发署支持的以上三项倡议，已有来自该区域的 250 多名技术人员被派往南苏丹国家和州各级政府部门任职。

35. 从长远来看，解决各级教育的需求，对于支持能力发展而言也是必需的。联合国合作伙伴正努力在所有层次上、在正规和非正规的环境下改善人民获得高质量教育的机会。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和儿基会已开展努力支持南苏丹普通教育和教导部编写有关扫盲、生活技能、心理支持、和平教育和艾滋病毒/艾滋病的全面相关教材。

36. 环境署、粮农组织和开发署正与农业和林业部携手合作，制定为林业部门提供支持的可选办法，包括土地覆被制图、治理支持、为实施联合国森林减排方案迈出第一步、推动采用以生态系统为基础的办法来管理自然资源等。环境署还与环境部携手合作，将废物管理纳入到为很大一部分人口提供城市公共服务的进程之中。

支持建立国家数据收集和监测系统

37. 为支持政府按照南苏丹发展计划规定的目标规划适当的战略和监测进展的努力，联合国国家工作队继续帮助加强国家统计系统。人口基金将协助政府开展独立后第一次普查，这次普查将为衡量国家发展目标和千年发展目标的进展情况提供数据，并将成为制定循证政策的基础。开发署早先为 2009 年南苏丹国家贫穷报告和两部年度统计年鉴的出版提供了援助。开发署正在向国家统计局提供技术支持，协助国民账户估算、调查设计以及数据处理和分析。开发署还协助政府定期公布通货膨胀数据。

38. 在各部门内，联合国机构正在协助各个部改进与对照南苏丹发展计划和千年发展目标衡量进展情况有关的主要指标的估算体系：

(a) 儿基会、人口基金和世卫组织正在为卫生部提供技术支持，建立包括有关婴儿、儿童和孕产妇在内的健康和信息系统；

(b) 儿基会和教科文组织正在为普通教育和教学部和高等教育和科技部提供资助，以加强教育管理信息系统，并确保收集有关各级教育的数据；

(c) 粮食署、粮农组织和南苏丹粮食安全技术秘书处正在提供数据收集和分析为农业和林业、动物资源和渔业、水资源和灌溉、环境、商业、工业和投资以及金融和经济规划部方面的培训，并为州一级官员进行这种分析提供培训；

(d) 开发署正在协助政府为南苏丹司法机构、司法部、警察局和监狱管理局制定各部门专用的案例管理和跟踪系统，以确定刑事司法系统的关键瓶颈。开发署还协助南苏丹警察局收集和发布全国犯罪统计数据，以便绘制准确的犯罪活动分布情况图，采取效率更高、针对性更强的干预行动；

(e) 作为民事登记的一部分，儿基会正在协助建立出生登记制度，这将成为支持建立儿童保护制度一个重要的组成部分。

六. 联合国系统内的协调

39. 南苏丹独立后，联合国国家工作队和驻地协调员办事处在朱巴成立。在南苏丹的联合国国家工作队由 22 个机构、基金和方案组成。驻地协调员办事处和联合国国家工作队在中央和州两级与政府密切配合，确保联合国的发展援助符合政府的优先事项。制定“轻触型”联合国发展援助框架，为迅速支持南苏丹发展计划的实施提供指导，是联合国国家工作队的第一项重大成就，在独立后 4 个月已经完成。

40. 联合国国家工作队方案管理小组领导战略性方案行动的协调和监测，包括重点关注若干联合方案，联合国发展系统将通过这些方案来协助政府实现其目标并

拟订一个联合国发展援助框架共同监测和评价框架。主要的联合方案包括旨在增加脆弱地区青年就业的各项举措以及一项新的艾滋病毒/艾滋病问题联合国联合支助方案。方案管理小组还负责制定一个联合国发展援助框架执行情况共同监测和评价框架。

41. 为支持“一体行动”议程，联合国国家工作队业务管理小组正在建立关键领域共同业务系统，以简化方案交付方面的协调工作，提高效率，为合作伙伴减少业务费用。作为改进整个联合国系统效率努力的一个组成部分，联合国机构、基金和方案正与南苏丹特派团一起在外地一级建立共同房地。同样，非洲经济委员会通过开发署朱巴办事处为南苏丹发展倡议的制订提供了捐助，资金将由开发署朱巴办事处管理。对“一体行动”倡议的经验教训进行的全球独立评估可望提供有益的建议，为进一步精简联合国在南苏丹的行动提供指导。

42. 认识到南苏丹局势多变和日益脆弱，联合国国家工作队方案管理小组和业务管理小组在 2012 年头几个月制定了一项应急计划。这项工作以联合国发展援助框架风险评估为基础，包括重新调整框架的优先次序，以确保在政府支持列入规划的活动能力下降和停止石油生产可能对政治、安全、经济和社会造成影响的情况下，适当支持南苏丹发展计划的实施。

支持巩固和平方面的协调

43. 同时还戴着一顶秘书长副特别代表“帽子”的驻地协调员，负责促进联合国国家工作队和南苏丹特派团之间在制定支持巩固和平的综合战略性策略方面的协调。为了确保适当统筹和系统连贯性，联合国国家工作队和南苏丹特派团参与联合战略工作组，并在特派团任务与工作队发展方案重叠的领域中，包括有关法治以及解除武装、复员和重返社会方面，制定联合工作计划。为确保全系统的效率和实效，联合工作计划以相对优势和现有的民事能力为基础。

44. 作为在南苏丹全国巩固和平努力的一个组成部分，南苏丹特派团正在建立县支助基地，以扩大特派团在冲突和不稳定高风险地区的存在，并加强特派团对政府在这些地区巩固和平和安全努力的支持。建立县支助基地得到开发署的支持，南苏丹特派团计划在 10 个州首府的存在的基础上，在全国建立若干县支助基地。县支助基地将包括一个平台，供联合国国家工作队和其他发展伙伴使用，以帮助实现稳定和开展建设和平活动。作为确保全系统的支持巩固和平中的连贯性努力的一个组成部分，联合国南苏丹建设和平支助计划所概述的优先交付成果集中在支助基地所在各县。

45. 南苏丹特派团正与联合国国家工作队和其他伙伴合作，设计和实施速效项目，以确保对县一级的稳定和发展提供互补性支持。在第一组速效项目中，联合国人类住区规划署正在四个州的小城区提供自来水处理和供水系统。

与国际金融机构的协调

46. 南苏丹于 2012 年 4 月 18 日加入世界银行和国际货币基金组织。由于《全面和平协议》签署后为支持复兴和发展方案而建立的世界银行南苏丹多方捐助信托基金即将结束，取得世界银行和货币基金组织成员资格为进入获得国际金融机构技术和财政支持的新阶段铺平了道路。政府还与非洲开发银行签署了总体合作协定(2011 年 9 月 24 日)，有待成为正式成员。

47. 国际捐助者协调论坛聚集了传统和非传统的发展伙伴，由联合国驻地协调员和世界银行国家经理共同担任主席。通过这一论坛信息和分析得到了共享，以便对新出现的问题和事态发展形成共同的认识。在《全面和平协议》期间，联合国机构、基金和方案是政府和世界银行实施多方捐助信托基金项目的主要合作伙伴，已交付价值约为 1.81 亿美元的基金项目。在包括国际货币基金组织和非洲开发银行在内的国际金融机构扩大参与南苏丹发展的过程中，联合国发展系统将继续与这些机构保持协调，并加紧努力确定相对优势和潜在的合作领域。

七. 挑战和建议

48. 鉴于国家能力在经济和社会转型包括决策和实施过程中的重要性，应鼓励国际社会增加对政府在确定和解决影响发展的主要体制和政策障碍方面的能力建设的支持。

49. 确认南苏丹政治、经济和安全局势不断变化、难以预测，因此应鼓励联合国发展伙伴保持必要的灵活性，以便应对随时出现的新挑战。停止石油生产和苏丹政府与南苏丹政府之间冲突的升级，凸显了确定联合国系统工作的优先次序的迫切必要性，以确保集中力量，进行那些能够尽量减少脆弱性的干预行动。针对政府的紧缩措施，应鼓励联合国发展系统和其他合作伙伴协助政府集中于优先事项，并应整合资源，集中力量搞好少数与这些优先事项一致并可推广的改革性方案。大力鼓励捐助者坚定不移，继续致力于加强南苏丹强有力的独立机构，而不是将所有国家建设和发展资源转用于人道主义活动。

50. 认识到如果发展伙伴试图一下子办太多事情，而且办事方式也太多，这个新的国家可能承受不了，发展伙伴参与的影响也将被削弱，因此，应使国际伙伴在联合国国家工作队的支持下，学会按照顺序和优先项目拟订新战略和方案，以确保战略和方案的相关性并与政府的优先事项保持一致。应鼓励合作伙伴进一步加强在战略的设计和实施方式方面的协调。

51. 联合国国家工作队应继续通过实施“一体行动”议程的有关方面来统一各项进程。鉴于南苏丹面临大规模挑战，任何新政策的试行和实地检验都应权衡预期的行动代价，而且一般应保持在最低限度。

52. 铭记南苏丹特派团是一个综合特派团，旨在巩固和平与安全，并协助为发展创造条件，因此，就技术和业务层面而言的联合国系统在为南苏丹政府提供综合支持方面的良好开端，必须得到经济及社会理事会和安全理事会这两个主要机构的互补性支助，即在各自任务规定和能力范围内提供政府间一级强有力的综合政策支持和指导。
