



2018 年届会

2017 年 7 月 27 日至

2018 年 7 月 26 日

议程项目 12(e)

协调、方案和其他问题：

冲突后非洲国家

## 联合国系统以统筹、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. 在南苏丹于 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七次报告。

2. 第一次报告(E/2012/76)概述了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)介绍了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)说明了 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)重点介绍了冲突的持续影响。第五次报告(E/2016/71)着重介绍了对执行《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》(《和平协议》)努力的支持以及工作重心从紧急人道主义援助向长期发展优先事项的转变。第六次报告(E/2017/68)重点介绍了 2016 年 7 月危机后的事态发展,即局势持续不稳、地方性战斗频仍、人道主义局势进一步恶化、社会凝聚力削弱、经济危机加深、工作重心从发展优先事项重新转向紧急人道主义援助。

3. 本报告概述了向经社理事会提交上次报告以来的重大事态发展。2017 年 6 月 12 日,由吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、南苏丹、苏丹和乌干达组成的

\* 本报告迟交是为了反映最新事态发展和联合国国家工作队对南苏丹局势的分析。



区域组织政府间发展组织(伊加特)领导人认可设立高级别振兴论坛，以恢复已失效的《和平协议》，其任务有三，即：恢复永久停火；充分执行《协议》；修订《协议》的执行时间表，在协议时间表结束时举行选举。2017年12月21日，冲突各方在论坛上签署了《停止敌对行动、保护平民和人道主义援助准入协定》，以此承诺停止一切敌对行动，朝结束南苏丹战争、重振《和平协议》执行工作迈出第一步。

4. 在2017年年初上次报告所述期间结束时，南苏丹部分地区出现局部饥荒。2017年下半年，该国政治、经济和社会危机继续恶化，需要开展越来越多的大规模人道主义行动来提供救生援助，防止粮食不安全和饥荒，提供基本服务，并支助流离失所者。在本报告所述期间末尾，南苏丹正经历着有史以来最严重的粮食危机，依靠人道主义援助满足基本需求的人数达到历史高点。

5. 与此同时，各方也重新作出努力，加强对恢复和复原力的支持，以应对潜在的驱动因素和风险因素，并使南苏丹民众能够在自己的社区内而不是从人道主义援助那里获得粮食、生计和保健、营养、教育以及水和环境卫生等社会服务。伴之而来并与之相关的是越来越侧重于支持该国各地当地各方建设和平，以缓解日益局部化的冲突。政府也最后敲定了旨在巩固和平、稳定经济以及改善获得基本服务机会的三年国家发展战略。该战略以脆弱性评估为依据，为政府摆脱当前危机的努力提供战略指导。高级别振兴论坛第三阶段会议原本预定在本报告所述期间结束时举行，但被推迟，是否能成功举行不确定。政府主导的全国对话接近尾声。虽然一直有人对该进程的包容性表示关切，但已通过该进程作出了努力，确保包括苏丹难民和邻国侨民在内的各方都能就国家未来的方向发表意见。全国对话和高级别振兴论坛第三次会议的结果将影响今后几个月的局势，并为定于2018年7月开始实施国家发展战略的工作定下基调。

## 二. 背景

6. 尽管通过高级别振兴论坛重振了《和平协议》，并为取得进展带来了新的希望，但局势继续恶化，国际社会在努力从紧急人道主义援助和保护平民重新转向发展优先事项方面面临严重挑战。对局势产生强烈影响的一个关键因素是，在本报告所述期间，该国许多地区的战斗和暴力持续不断，变得越来越分散和局部化。这阻碍了人道主义和发展行为体的准入，使得能力建设和恢复所需的长期伙伴关系难以形成，并导致民众获得粮食、生计和服务的机会不断恶化。该国南部的农业地区历来是该国谷物的主要生产地。有若干驱动因素造成了目前的粮食无保障状况，其核心是有数百万人流离失所。该地区的许多农民逃离家园，成为目前居住在国外的难民，且因当地持续的冲突和暴力而无法返回家园。因此，冲突和粮食安全直接相互关联，并影响到其他重要领域，包括更广泛的经济局势。目前，政府结构脆弱不堪，该国许多地方缺乏有效的地方政府，社会架构千疮百孔，法治和人权得不到尊重，社会上包括性暴力和性别暴力在内的暴力程度很高，这些因素都继续阻碍着情况的改善。

7. 在本报告所述期间，由于长期冲突、流离失所和经济衰退的累积影响，南苏丹的人道主义危机加剧。饥饿的蔓延最清楚地反映了人道主义局势的恶化。虽然

团结州的局部饥荒在 2017 年年中结束，但到 2017 年 9 月粮食严重无保障的人数仍达到了创纪录的 600 万，饥饿的根本起因仍未消除。2018 年 1 月，约有 530 万人粮食严重无保障，占人口的 48%，比去年同期增加 150 万人。截至 2018 年 4 月本报告所述期间结束时，预计约有 700 万人——将近南苏丹人口的三分之二——在未来几个月中如没有持续的人道主义援助和准入会面临饥饿风险。这将占人口的 57%，比 2017 年同期增加 140 万人。

8. 营养不良已达到前所未有的水平。预计 2018 年有超过 110 万 5 岁以下儿童营养不良，其中近 30 万严重营养不良，死亡风险极高。这使得 2018 年成为历史上最艰难的一年。受冲突影响地区的儿童、青年、孕妇或哺乳期妇女，特别是青少年仍然特别容易营养不良。微量营养素缺乏症，特别是维生素 A、铁和碘缺乏症，在儿童、青年和妇女中普遍存在。

9. 持续不断的战斗和不安全继续迫使民众离开家园寻求安全和援助。2017 年有超过 68.8 万人逃离该国，其中约有 35.5 万人逃往乌干达。2018 年 1 月，大约有 1.9 万名新的南苏丹难民进行了登记，联合国难民事务高级专员公署预计到年底将有多达 50 万名难民离开该国。该区域目前收容了 250 多万南苏丹难民，该冲突造成了仅次于阿拉伯叙利亚共和国和阿富汗的世界第三大难民危机。截至 2018 年 2 月，仍有大约 180 万境内流离失所者，其中 20 多万居住在位于联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)基地的平民保护点。许多境内流离失所者被迫多次逃离家园，这增加了他们的脆弱性和保护需求。截至 2018 年 2 月，南苏丹收容了大约 29 万名来自邻国的难民。

10. 保护方面所受威胁的规模和范围继续加大，新受冲突和不稳定影响的地区越来越多。民众仍然深受一再蓄意攻击平民及其资产的行为以及其他违反国际人道主义法和人权法的行为之害，包括深受与冲突有关的性暴力和杀戮行为之害。

11. 卫生保健设施遭到破坏，卫生工作者遭到袭击，药物和熟练专业人员短缺，致使民众获得保健的机会减少。麻疹等可预防疾病无节制的蔓延以及 2016 年年中霍乱疫情的爆发在 2017 年大部分时间里继续造成多人丧生。由于只有 22% 的保健设施全面运作，保健服务不足，导致产科急诊、未得到满足的计划生育需求、结核病、艾滋病毒/艾滋病、强奸的临床管理和精神健康问题大多得不到处理。

12. 在本报告所述期间，儿童状况恶化，招募、虐待、剥削儿童和使之脱离家庭的事件持续发生。估计有 17 000 名儿童继续在武装部队和武装团体中服役。在许多受影响地区，学校遭到破坏，教师逃离，严重影响了儿童受教育的机会。到 2018 年初，四分之三南苏丹儿童失学——比以往任何时候都多。2016 年，5 岁以下儿童死亡率估计为每千例活产中死亡 91 例，其中 41% 的死亡为新生儿死亡，此后情况一直在恶化。麻疹及小儿麻痹症和五联三针疫苗常规免疫覆盖率分别从 2011 年的 80% 降至 2017 年的 75% 和 58%。南苏丹每周有近 220 人死于疟疾，其中大多数是 5 岁以下儿童。麻疹和脑膜炎等疫苗可预防疾病造成的死亡人数正在增加。约有 138 586 名艾滋病孤儿和 11 993 名感染艾滋病毒的 15 岁以下儿童。

13. 南苏丹目前的经济形势依然严峻。全球油价近几个月有所升高，布伦特原油价格在 2018 年 1 月达到每桶 70 美元。然而，这一增长并没有显著增加政府收入的流入额。这主要是因为石油产量一直保持在每天 12 万桶的低水平，是独立前夕 2010 年水平的三分之一，另外该国对苏丹负有持续付款义务并正在清偿过去的欠款。这严重限制了财政空间，包括按时支付工资的能力。此外，国家货币南苏丹镑对美元继续贬值，市场汇率约为 1 美元兑 250 苏丹镑，一年内下跌 58%。这在一定程度上转化为包括食物在内的基本商品价格上涨。2018 年 1 月成为第 26 个年同比通货膨胀率为三位数(高达 125%)的月份。

14. 最近敲定的三年国家发展战略强调指出，稳定经济和巩固和平是政府的主要优先事项。该战略的预期是，三年之后，居民将安居乐业，享有稳定的物价(包括汇率)，并获得更好的公共服务。由于财政空间有限，这些变化只能通过与国内和国际私营部门行为体、民间社会、双边和多边伙伴，尤其是南苏丹人民的强有力伙伴关系来实现。

15. 2017 年 5 月，世界银行重新与南苏丹协作，新发布了 2018-2019 财政年度国家协作说明，设定预算 4.1 亿美元。它将把加强复原力作为短期目标，把恢复和维持和平作为中期目标。国际货币基金组织和非洲开发银行等国际金融机构仍在该国开展协作，当然规模有限。与世界银行一样，今后这些机构是否最终扩大支助将取决于高级别重振论坛的成果和更广泛的和平进程。

### 三. 冲突对发展的影响

16. 在本报告所述期间，如何通过重点关注恢复和复原力及采用自下而上的进程建设和平，在满足人道主义救生需求和振兴长期发展优先事项之间取得平衡，已成为国际社会面临的更紧迫挑战。出现这一挑战的原因是持续不断的冲突对人道主义和经济局势造成了累积后果，与此同时人道主义需求日益增加，政治方面缺乏进展，冲突和暴力持续不断。2016 年和 2017 年，经济大幅萎缩，政府用于提供基本社会服务的预算微乎其微，并因政府资金不足且须关注与冲突有关的优先事项而被进一步削减。在 2017/18 财政年度，对安全和公共行政部门的拨款占政府预算的近三分之二，与前一年相比大幅增加，因为前一年这些拨款合计占政府预算的一半。与此形成对照的是，对社会部门的拨款只占预算的 5%。

17. 冲突还对人道主义组织援助交付工作带来进一步挑战，并直接妨碍了联合国的行动。在冲突、不安全和准入被拒的情况下，人道主义行为体在就困扶危方面承担了很大风险。2017 年是自 2013 年 12 月冲突爆发以来有报告死亡人数最多的一年。这一年有 30 名援助人员因公殉职，其中 28 人是南苏丹国民，并有大约 600 名人道主义工作者因不安全而调往他处。人道主义营地和物资经常遭到劫掠，使民众无法得到急需的援助。人道主义行动也因出现援助人员无法进入外地地点、检查站实施敲诈、刑事调查局视察组织房地、当局对工作人员征聘程序施加不当影响等情况而受到影响。东道国政府征收的税款和费用仍然难以预测，相对于所提供的服务而言过高且管理办法不一，占用了前线行动急需的资源。

#### 四. 联合国对南苏丹的支助

18. 在本报告所述期间，尽管面临重重挑战，联合国及其合作伙伴取得了重大进展。人道主义、发展和建设和平行为体共同努力，采用综合办法，特别是在地方一级局势相对稳定的地区取得了成果。得益于捐助方的慷慨响应，加之在粮食和生计、营养、保健、水、环境卫生和个人卫生等群组与发展伙伴协调一致的合作应对，2017年年初宣布的团结州饥荒到年中时得到遏制，没有蔓延。由于一系列合作伙伴共同努力加强监测，部署快速反应小组调查和处理病例，提供清洁用水，促进良好的个人卫生习惯，并治疗霍乱患者，南苏丹有史以来持续时间最长的霍乱疫情终于在2018年2月宣告结束。

19. 人道主义和发展支助相互配合，协助局势相对稳定、出入方便的地区提供基本服务，使得产前护理、新生儿免疫接种、5岁以下儿童急性营养不良治疗、疟疾预防和治疗方面的服务得到改善。由于建造了教学大楼以及学校所需的供水、环境卫生和个人卫生设施、厨房和菜园，入学率得以提高。此外还举办了社区动物卫生工作者和村庄农业推广协调人培训，提高了农业生产力，并拓宽了粮食产品进入和供应国内市场的渠道。据联合国机构报告，在联合国能够方便出入、提供支助的社区，按照目标社区应对战略指数和基于资产的应对战略指数下降的情况衡量，弱势群体应对冲击的能力有所加强。目标社区在粮食消费方面的得分保持稳定或有了提高。农民合作社引入了多品类的种子和农业推广服务，进而提高了生产力。此外，联合国支持政府制定指导方针，据以将减少灾害风险纳入国家可持续发展计划，并敲定国家灾害风险管理政策。人道主义事务和灾害管理部获得支助，开始执行《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》。

20. 2017年，人道主义行动救助了大约90%的目标人口。有510多万人得到了粮食援助和紧急生计援助。有250多万人收到了紧急医疗包，包括妇女和女孩在内的170万人获得了生殖健康信息和服务，大约90万名儿童、孕妇和哺乳期妇女得到了紧急营养援助。另有9000多名妇女和女童开始使用现代计划生育服务，14443名婴儿经专业人员接生出世，134名产科幸存者得到了治疗。超过220万人受益于水和环境卫生方案，近90万人获得了毯子和蚊帐等关键紧急物资，超过39万名儿童受益于教育方案，94000多名儿童接种了麻疹疫苗。超过56万人获得了关于应对性别暴力的服务。大约有35000枚危险爆炸物被销毁，远远超出本年度销毁15000枚的预定目标。这直接有助于推动社区实施加强复原力方案，重新着手开展当地生计活动。

21. 在整个应对过程中，援助机构及其合作伙伴继续努力提高效率，同时以受影响民众为中心。例如，2017年，各合作伙伴主要通过粮食安全和生计群组以及住房和非粮食物品组群下的现金转移和现金方案，救助了130多万需要援助的民众。2018年，人道主义应对计划力图救助600万民众。截至2018年2月，已有140万人得到救助。显然，在战火停息、发展扎根之前，人道主义需求形势仍将十分严峻。特别是在地方一级，人道主义、发展和建设和平行为体继续将其工作重心更多地放在复原力和建设和平问题上，并视之为共同的紧急优先事项。

22. 尽管面临危机环境，但联合国各机构 2017 年在执行《临时合作框架》，实施一系列恢复、复原力和建设和平活动和方案方面有了更好的业绩。它们提供支持，加强粮食安全和当地经济，协助改进基本服务，包括教育、卫生及水、环境卫生和个人卫生，促进和平与治理，并增强妇女和青年权能；进行部署，使南苏丹公务员与来自伊加特成员国的同行结对；并提供能力建设支助，加强当地和平委员会。现有合作社的能力也得到加强，新的合作社得以成立，力争振兴当地经济。有 1 000 多名妇女获得了小额信贷和贷款服务。自然资源管理国家能力自我评估得以敲定，《国家生物多样性战略和行动计划》也已出台。

23. 2017 年 7 月发布了《临时合作框架》执行情况 2016 年年度成果和财务报告，这是在南苏丹的联合国机构发布的第一份此类报告，表明了它对高水平透明度和问责制的承诺。目前正在完成与此类似的 2017 年报告，显示 2016 年 7 月朱巴暴力危机发生之后在交付和成果方面仍有不断改进。2016 年，五项框架成果中只有一项按计划得到落实，但到 2017 年年底，则有三项按计划得到落实，困难大多仍旧出现在受和平进程停滞不前直接影响的地区。

24. 2017 年业绩有所改善，部分原因是调整了项目活动组合并作出了新的业务工作安排。各机构缩小了在许多进出困难地区的工作计划规模，转而重点开展资金和能力已到位的活动，或侧重在局势较为稳定的地区开展活动。它们加强了社区一级的参与，与地方当局合作，制定或参与联合方案，利用各机构的能力和影响力支持联合成果，并提高了方案的灵活性，以适应更高的业务风险。《临时合作框架》下的方案交付总额已由 2016 年的 1.19 亿美元增至 2017 年的 1.6 亿美元。2017 年推进了方案联合拟定办法，启动了数个新的旗舰方案，其中一些贯穿了不同成果领域。在乌韦勒实施的联合恢复和稳定方案以及正在延比奥制定的新联合方案都包含同时支持数个框架成果的关键要素。由建设和平基金供资的对话与和解新方案支持和平与治理相关成果，而性别暴力预防方案则将一些机构汇集到妇女和青年成果项下。

25. 2017 年年末，得益于强调在武装冲突中保护文化的联合国的支持，南苏丹境内的三处文化遗址和自然景观，即 Boma-Badingilo 迁徙景观、苏德湿地和 Deim Zubeir 贩奴之路，根据安全理事会第 2347(2017)号决议被列入世界文化遗产名录暂定名单。

## 五. 前景和建议

26. 在本报告所述期间，联合国国家工作队考虑到总体背景，支持政府为落实可持续发展目标奠定基础，包括支持分析工作和政策对话，推动各方作出协调一致、重点突出、循序渐进的努力，在实现各项主要目标方面取得进展。这项工作也借鉴了执行安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议的国家行动计划。2017 年 11 月，通过与一系列利益攸关方协商，包括举办一次国家讲习班并与大学生和其他利益攸关方群体协商，关于南苏丹可持续发展目标的首份报告完成起草。该报告审查了现有例证，并提出了详细建议(已列入《国家发展战略》)，包括多项对应《2030 年可持续发展议程》的具体目标和指标。通过该进程，目标



16(关于和平、正义和强有力的机构)被认定为南苏丹最重要的目标，并能发挥驱动作用，促进就其他方面的目标，例如粮食安全和消除饥饿(目标 2)这个被认定为第二重要的优先目标取得进展。考虑到饥荒和粮食极度不安全的情况，消除饥饿被广泛视为一项关键优先事项，直接关系到制止暴力和冲突的要务。粮食安全是冲突和流离失所的直接后果；与此同时，一旦弱势群落的生计受威胁、被摧毁，信任和社会凝聚力遭到破坏，粮食安全就会成为冲突的起因。基于上述报告和协商进程确定的高度优先目标有目标 4(优质教育)和目标 8(包容性经济增长和人人有体面就业)。该报告也着重强调了性别平等(目标 5)，并认为它能对各项目标产生贯穿性的驱动影响。目前缺乏关于各项目的数据和统计资料；这是一项重大挑战，需要有针对性地推进国家合作伙伴在该领域的能力建设，而联合国机构及其国际伙伴则需要继续并扩大努力，开展全国调查，收集诸如粮食安全、营养不良和复原力等方面的相关统计信息。

27. 要实现和平与和解，就必须在各级开展对话；社会上暴力泛滥、言论自由受限，表明迫切需要开展对话，并为开展对话应对各种挑战。在本报告所述期间，一些举措得以启动，并有望在 2018 年得到推进和扩大。本报告所述期间结束时正在制定建设和平计划；这是建设和平基金和解与对话新联合方案的一部分，旨在确定建设和平支助工作的优先事项和可用机遇。建设和平计划草案强调指出，目前各群组之间的信任度很低，过去的侵害造成的冤情很重。因此，该计划草案强调有必要在短期内采取举措，在社会中建立信任，同时找到长期保持和平的切入点。

28. 2017 年，关于 2019 年至 2021 年期间联合国合作新框架的筹备工作正式启动。新框架将借鉴通过《临时合作框架》取得的经验教训，并加强和扩大现有的基于复原力的跨部门方案拟订办法，同时以恢复和建设和平为工作重心。它还将寻求拓宽目前在局势相对稳定地区开展活动的工作重心，并与国际和当地伙伴密切合作，提供机会加大支持力度，推动以协调一致的方式加强复原力、机构和能力。该架构将以可持续发展目标为基础，并重点关注弱势群体，力争不让包括妇女和青年在内的任何一个人掉队。它计划与民间社会建立更强大的伙伴关系，并寻求新的供资来源，包括全球集合基金和基于国家的供资机制。预计联合国合作框架下的方案交付总额将达 6.5 亿美元，比《临时合作框架》下的交付总额高出 50%。在本报告所述期间结束时，通过与政府、捐助方和其他合作伙伴磋商产生的联合国合作框架已到了最后敲定阶段。

29. 联合国合作框架将采用新的工作方式，以确保通过商定集体成果，加强人道主义行为体与发展行为体，包括联合国各机构与其非政府组织伙伴之间的协同增效。该框架草案提出，应该可以在粮食安全和防止性别暴力这两个领域采用新的工作方式。联合国国家工作队也将通过联合方案和其他联合活动，进一步加强与南苏丹特派团以及其他领受政治、安全和建设和平任务的行为体合作。

30. 2018 年 3 月在朱巴与 50 多个合作伙伴和捐助方举行了一次高级别讨论，评估了目前的挑战和问题，并讨论了如何应对脆弱性、改进联合工作的问题。讨论结束时，各方共同承诺加大对复原力联合战略的支持力度，并为此加大战略性努力，以推进协调、协作、同地办公和所作承诺，同时计划制定路线图并绘制重点

地区地图。本报告所述期间已采取步骤，逐步开始在乌韦勒和延比奥就加强抗灾能力开展联合行动，并将以此作为一种模式通过灵活办法加以复制推广。这些举措将显示，实现战略一体化，通过全面办法汇集各方集体努力，寻求当地政治解决办法，应对建设和平、发展、人道主义、安全和环境层面的问题，必能提高方案交付的成效和效率。他们将尽可能利用各种机会，加强地方在和平与发展中的自主权。在本报告所述期间结束时，乌韦勒的经验表明，完全可以采取高效和可持续办法，在人道主义紧急援助与长期和平与发展优先事项之间找到平衡，并可以逐步将工作重心从满足需求转向减少需要、风险和脆弱性。要解决南苏丹面临的严重挑战，首先必须从根本上转向追求和平；联合国各机构及其合作伙伴显示了促进这一转变的潜力，途径是更多地侧重于在当地局势相对稳定地区提供有效的综合支持，并推动当地合作伙伴展现主人翁意识和解决问题的愿意。

---