



秘书长根据安全理事会第 2677(2023)号决议第 31 段提交的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会 2023 年 3 月 15 日第 2677(2023)号决议提交，安理会在该决议中除其他外，将联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的任务期限延长至 2024 年 3 月 15 日，并请秘书长另行提交一份报告，评估并详细分析拖延执行《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的政治、安全和经济因素及其根源；评估某些条件和(或)指标；确立一项综合性的联合国过渡战略；并就南苏丹特派团如何根据调查结果进行调整提出建议。

二. 评估和分析拖延执行《重振协议》的因素

A. 政治因素

1. 《重振协议》的执行情况

2. 《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的执行工作仍然严重落后于原定计划，原因是在完成国家宪法审议委员会、全国选举委员会和政党委员会的重组等关键任务以及过渡期安全安排方面出现延迟。民间社会组织和南苏丹特派团最近进行的独立的观念调查显示，绝大多数南苏丹人希望在 2024 年 12 月举行选举，不再拖延。

3. 虽然永久性制宪进程尚未启动，但重组后的国家宪法审议委员会将是这一进程的监督机构，重组后的全国选举委员会将负责筹备和举行选举。根据《2012 年全国政党法 2023 年(修正)法案》，政党委员会将是负责登记、监督和管理政党的机构。《2012 年全国选举法 2023 年(修正)法案》已于 9 月 26 日经签署成为法律，但作为过渡期安全安排关键组成部分的必要联合部队的培训和部署工作仍未完成。此外，为上述所有尚未完成的任务分配的资金仍然不足。



4. 一些利益攸关方发现，萨尔瓦·基尔·马亚尔迪特总统有单方面作出决定的趋势，部长、省长和军事领导人的重新调整就是明证，这种趋势影响了《重振协议》的执行进程，导致主要国家行为体之间的信任受到侵蚀。缺乏信任导致政党之间的分歧扩大，特别是在与选举有关的问题上。反对党坚持认为，作为举行和平和包容各方的选举的先决条件，必须完成永久制宪进程、人口普查、安全安排、难民遣返和境内流离失所者安置。与此相反，苏丹人民解放运动(苏人解运动)认为，《重振协议》的一些规定，如人口普查和境内流离失所者的重新安置，可能不是成功过渡所必需的。弥合这些不同立场仍然是一项挑战。

5. 在区域一级，苏丹冲突加剧了南苏丹严峻的经济和人道主义局势，也削弱了区域参与和国际关注的能力极限以及外部对南苏丹和平进程各方的鼓励。基尔总统表示，他愿意参与采取双边方式和作为政府间发展组织(伊加特)框架的一部分，通过调解解决苏丹冲突的努力。

2. 制宪进程的现状

6. 根据关于以和平、民主的方式结束《解决南苏丹共和国冲突重振协议》过渡期的路线图协议，国家宪法审议委员会的重组应最迟在 2022 年 8 月 30 日完成，《2022 年制宪进程法》应最迟在 2023 年 2 月 5 日颁布。随后应最迟在 2022 年 10 月 30 日设立宪法起草委员会，这是一个由 15 名成员组成的技术专家机构；最迟在 2022 年 12 月 30 日招募成员组成国家制宪会议；重组后的国家宪法审议委员会应开展公民教育的初始阶段，收集公众对制宪进程看法的数据，并最迟在 2023 年 1 月 30 日设立筹备小组委员会；并最迟在 2023 年 3 月 30 日编制第一份公民教育和公众咨询数据报告，供公众验证。

7. 在《2022 年制宪进程法》于 2022 年 12 月 21 日获得通过成为法律近 10 个月后，路线图概述的任务没有一项完成。特别令人关切的是，由于路线图的执行工作长期拖延，制宪进程时间表不明朗。《重振协议》和路线图设想了一个为期 24 个月的制宪进程时间表，该进程应于 2024 年 7 月结束，比 2024 年 12 月选举早六个月。然而，政府没有就制宪进程修订后的时间表或简化程序做出任何表示。总的来说，这一进程比原定计划晚了 12 个月。

8. 2023 年 6 月 1 日，政府成立了一个包括联合国、非洲联盟和伊加特在内的联合工作队，以协调制宪和选举进程的规划和实施。迄今为止，已召开了三次负责人一级的会议，以及几次秘书处一级的会议。在 6 月 1 日的同次会议上，国家宪法审议委员会提出了行动计划草案和 4 000 万美元的估计预算，其中为全国制宪会议请拨 3 200 万美元。然而，8 月获得通过成为法律的 2023/2024 财政年度国家预算仅为制宪进程拨款 28.7 万美元。政府尚未说明如何以及何时提供制宪进程的剩余资金。

3. 选举筹备情况

9. 确保在 2024 年 12 月举行选举的基准尚未达到。《2012 年全国选举法 2023 年(修正)法案》由国家宪法修订委员会提交部长委员会批准后，再交给重组后的过渡期国民议会。该法案在 2023 年 6 月至 9 月期间得到了审查和审议。议会于 6

月 22 日和 23 日就该法案举行了公开磋商，当前的全国选举委员会、学术界、民间社会、妇女、青年、残疾人和其他相关利益攸关方的代表提出了意见，包括就选举制度以及妇女、青年和残疾人配额的有关方面提出了意见。9 月 18 日，议会采用合并三读和四读的快速程序通过了该法案，苏丹人民解放运动反对派(苏人解运动反对派)和南苏丹反对派联盟的一些议员提出了抗议，主要因为该法案授权当选总统任命议会中 5% 的席位。总统于 9 月 25 日批准了该法案。反对派认为，法案没有获得所需的三分之二多数。

10. 6 月，全国选举委员会向政府的三方联合工作队提出了人员配置和资金所需资源。这包括：数额为 600 万美元的选举前紧急需求预算，总额为 2.5 亿美元的选举预算草案，以及实施选举活动的指示性时间表。然而，由于没有一个选举法律框架明确规定选举的类型和次数、选民登记方式、边界划定和纳入流离失所人口等参数，该委员会的预算仍然不确定。2023/2024 年度国家核定预算没有为该委员会的正常运作提供足够资金，也没有为支持与选举有关的筹备和活动(例如开展公民和选民教育宣传运动、公众外联、选民登记以及后勤和业务)提供足够资金。除了支付该委员会现有工作人员的薪金外，只分配了 29 020 664 南苏丹镑(相当于 28 354 美元)。在选举类型和级别不明确的情况下，一旦南苏丹政府通过立法并做出关键决定，就必须修订该委员会的预算。

11. 2022 年 6 月通过的《2012 年政党法 2022 年(修正)法案》尚未实施，包括政党委员会的重组，没有该委员会，各政党就无法登记或举行政党大会。全国选举委员会和政党委员会全都资源不足，缺乏足够的工作人员。随着现任成员任期已满，他们无权作出关键决定。全国选举委员会在朱巴或各州没有常设办公场所，由于欠下租金，该委员会面临被赶出目前在朱巴的办公场所的威胁。此外，这两个机构都没有管理选举或登记和监管政党活动的经验。

12. 司法改革委员会的任务是为《重振协议》所述的司法改革提出建议，该委员会正在南苏丹特派团的支持下继续举行内部协商，以提高改革进程的透明度和促进南苏丹人民的参与。该委员会向政府提出的建议将涉及各种问题，包括南苏丹司法机构的层级、正式和非正式司法系统之间的关系、建立一个独立、公正和可信的宪法法院以及司法机构的独立性。这些改革是确保以公正方式解决选举争议的关键，也是确保各项决定以及选举结果被视为合法的关键。此外，必须在选举进程早期确定选举争议解决程序和司法机构的作用。6 月 16 日，伊加特宣布，2023 年 9 月之后它将无法继续为该委员会提供资金。目前，尚不清楚在该委员会必须最后确定其建议时，如何填补资金缺口。

13. 司法和宪法事务部部长级工作队依照其任务规定，一直在鼓励所有政党和利益攸关方加快甄选和任命重组后的国家宪法审议委员会的 57 名成员以及政党委员会和全国选举委员会的成员。迄今为止，部长级工作队尚未宣布任命任何一位这些机构的成员。

14. 部长委员会尚未讨论提出的关键优先问题，并且，政府自 2023 年 7 月 27 日以来没有召集联合工作队开会。南苏丹特派团继续敦促南苏丹政府重新召开联合工作队的月度会议。

4. 为和平和包容各方的选举创造有利环境的情况

15. 基尔总统在第十二个独立日和烈士纪念日的公开声明中强调，各方需要共同努力，通过 2024 年选举按时完成过渡期，不再进一步延期。8 月 15 日，新闻部长兼政府发言人表示，无论《重振协议》的其余条款是否得到充分执行，政府都将在商定的时间表内举行选举。虽然这些声明确定了基调，但各方要就如何遵守最后期限达成共识，仍有许多工作要做。

16. 与此同时，尽管法律框架规定在全国选举委员会正式宣布大选之前不得开始政治竞选活动，但一些政党已经开始了大选竞选活动。7 月 4 日，基尔先生被推举为苏人解运动的总统候选人，并在一次政治集会上发起了成员登记运动，来自北加扎勒河州、西加扎勒河州、瓦拉卜州和湖泊州以及阿卜耶伊行政区的苏人解运动代表参加了这次集会。同样，其他政党联盟一个派别的代表于 8 月 22 日至 25 日在西赤道州延比奥召开了为期三天的全国大会，一致赞同彼得·梅恩·马永迪特作为他们的候选人，并开设了一个办公室，以促进基层动员。苏人解运动反对派在所有 10 个州都开设了办公室。虽然一些政党在一些地区自由进行政治参与，但在族裔分裂的西加扎勒河州、团结州和西赤道州，苏人解运动与苏人解运动反对派之间的政治氛围仍然非常紧张，各政党都在争夺对彼此的政治控制权。一些反对派成员声称，他们的成员在各县参加政党活动期间遭到非法逮捕、恐吓和普遍阻挠，这引起了人们对不公平的政治竞争环境的关切。

5. 安全安排状况

17. 社区民兵和(或)民防团体参与的社区间和社区内暴力行为模式根深蒂固。然而，自 2018 年 9 月签署《重振协议》以来，已签约的冲突方造成的平民伤亡总数有所下降。普遍缺乏有效的正式司法机构以及不愿追究侵犯人权的军警人员的责任，继续维系南苏丹有罪不罚的文化。该国一些地区的不安全程度也可能损害民众，特别是妇女和残疾人对选举进程的参与。

18. 政府已表示愿意在南苏丹全境开展平民自愿解除武装，并已提出一项立法草案，以创建一个安全环境，减少选举前和选举期间的暴力。如果解除武装的努力是自愿的、协调顺畅的，并且主要通过执法实体进行，并由安全部队确保全国各地社区的安全，那么这种运动可以改善安全环境。然而，以往军方主导的许多强行解除武装行动造成了流离失所、对当地居民的暴力行为，并且在实现预定目标方面的成效有限。

19. 南苏丹政府已开始进行选举安保规划。在这方面，南苏丹国家警察署成立了一个选举安保委员会，任命了选举安保规划协调人。该委员会与南苏丹特派团和开发署就技术支持，包括安全部队在选举中作用的培训进行了初步讨论。该委员会起草了一份全国选举安全计划和培训手册，已提交内政部长审查和批准。然而，在未充分了解选举框架的情况下，无法评估该计划的可行性。此外，南苏丹国家警察署在联合国的协助下，正在起草全面的选举安全管理战略和课程，以建设地方警察在选举方面的能力。此外，特派团还计划开展公共秩序管理培训师培训，以建设南苏丹国家警察局在克制行事、接战规则和人群管理控制方面的能力。除

了这项额外培训，还有作为选举安保培训的一部分由专门警务小组和建制警察部队为南苏丹国家警察署举办的培训之。

20. 如果在过渡期安全安排方面没有取得充分和迅速进展，整个选举安全环境仍然无法预测，不利于行使公民权利和政治权利。政府需要为南苏丹国家警察署和必要联合部队的其他安全机构提供充足的财政和后勤资源，并提供法治和人权方面的培训，使其能够履行宪法规定的安全职责。

6. 公民空间和政治空间状况

21. 南苏丹特派团继续收到关于表达批评政府观点或与政府观点有分歧的记者、活动人士、反对派政党成员和其他个人基本自由受到限制，包括受到审查、骚扰、任意逮捕和羁押的报告。2023 年 3 月至 7 月，南苏丹特派团记录了影响到 37 人 (36 人被逮捕和拘留，1 人受到恐吓) 的 9 起事件。据报告，这些严重限制公民空间和政治空间的行动是由国家安全机构和民政当局，包括省长、部长和武装行为体实施的，他们威胁并阻碍南苏丹人民对政治领域的参与。此外，这些行动还导致有人指控与苏人解运动结盟的政党和个人受到优待，如果领导层明确指示确保人人享有平等权利，这种情况就可以得到缓解。

22. 虽然现阶段的竞选活动不符合现行法律框架，但苏人解运动在国家以下一级的竞选活动已经开始，并引发了各种政治反应。这种情况还揭示了主要在苏人解运动和苏人解运动反对派之间存在的紧张关系。来自苏人解运动反对派的报告称，受到骚扰、无法开设政党办公室以及无法享受与苏人解运动相同的自由的情况依然存在，随着选举的临近，这种不信任可能会加剧。

23. 在政党和民间社会团体的持续倡导下，总统于 2023 年 2 月同意删除《国家安全署法》(2014 年) 中有争议的条款，该条款赋予国家安全署在没有逮捕令的情况下进行逮捕的权力。《2014 年国家安全署法 2023 年(修正)法案》已提交议会，并于 5 月提交有关委员会。这项修正案一旦颁布，将朝着该法与南苏丹《过渡宪法》保持一致迈出一步，并将进一步有助于提升公民空间和政治空间。

24. 反对派政党继续对缺乏公民空间和政治空间表示关切，并呼吁在选举前创造公平竞争环境。它们还面临能力不足的问题，例如只有 4 至 5 个政党有实际地址。自 2016 年冲突以来，反对派政党没有从冲突前提供能力建设和后勤支持的国际组织获得此种服务。规模较小的政党抱怨说，与其他处于有利地位的政党相比，它们缺乏在 2024 年参与公平竞争的资源。与此相反，苏人解运动一直从政府官员那里直接获得资金和支助。

25. 南苏丹特派团正在根据当前情况调整其应对措施，包括提供不偏不倚的技术援助和支持，促使公众更好地了解选举进程状况和有利于举行包容各方和可信选举的条件。特派团论坛仍然是各政党聚集在一起讨论制宪、选举进程和国家建设等关键问题的少数平台之一。

26. 南苏丹批准了有关性别平等和增强妇女权能的《非洲人权和民族权宪章关于非洲妇女权利的议定书》(《马普托议定书》)。虽然性暴力和性别暴力案件越来

越多地引起南苏丹国家警察局的注意，但在有效处理与冲突有关的性暴力或性别暴力方面进展有限。歧视性的社会文化规范和做法继续盛行，这也反映在机构文化和公众态度中，特别是在专业环境中，妇女往往被置于履行辅助职责的次要地位。一些妇女被任命担任《重振协议》机制和机构的高级职位和行政职务，而对于决策职务，特别是安全部门的决策职务，通常不是这样。

27. 6月22日和23日，过渡期国民议会立法和司法常设专门委员会就与选举制度有关的未决问题、妇女、青年和残疾人配额问题以及选举法案的其他方面，举行了一次公众咨询研讨会。这些协商为广泛的利益攸关方提供了一个表达其关切的机会，并为立法者了解未决问题提供信息，目的在于增强立法进程的包容性。

B. 安保因素

1. 过渡期安全安排状况：

28. 南苏丹的停火基本上得到维持，自2018年以来，该国的政治暴力事件大幅减少。然而，在执行对该国总体稳定至关重要的过渡期安全安排和提供与选举有关的安保方面，进展参差不齐。自2022年8月至2023年1月约53 000名必要联合部队人员毕业以来，一些毕业生，特别是来自反对派的毕业生，仍留在各训练中心，其他人因缺乏粮食而返回原籍。尽管政府多次保证部署进程将立即开始，但停火和过渡期安全安排监测和核查机制的报告表明，无论是苏丹人民解放运动/解放军反对派(苏人解运动/解放军反对派)还是南苏丹反对派联盟作为必要联合部队组成部分而毕业的人员都没有领到薪水，也没有参加任何正式登记程序，而苏人解运动/南苏丹人民国防军的毕业生一直在领取薪水和福利。除津贴外，苏人解反对派和南苏丹反对派联盟的部队仍然需要基本补给，包括粮食和药品。

29. 5月12日，政府宣布拨款360万美元，用于第一阶段必要联合部队的部署。然而，目前尚不清楚这笔款项是仅被计入2023/2024财政年度的预算，还是已经发放。一些估计表明，除了火器、制服和建造营房的费用之外，仅支付薪金一项就将超过这一拨款。9月11日，联合防务委员会命令必要联合部队的未毕业候选人在7天内携带武器到其训练设施报到，参加第二批训练。第一批毕业生接到命令，报到参加初期部署。委员会还提到，如果士兵不携带武器将被禁止进入训练设施。

30. 虽然必要联合部队的第一批部署定于2022年9月前完成，第二批培训和部署定于2022年11月前完成，但两者都没有开始。过渡期安全安排进程的第二阶段也尚未启动。这一延误的原因是，苏人解运动/南苏丹人民国防军、苏人解反对派和南苏丹反对派联盟之间就军警部队中层和指挥职位的统一模式问题形成僵局，此外还缺乏资金和详细的实施方案。

31. 停火和过渡期安全安排监测与核查机制缺乏资源，妨碍了其运行有效性。自2022年4月以来，国家监测员因拖欠工资而罢工，但在机制收到日本为协助其支付工资而提供的资助后，国家监测员于2023年6月恢复了工作。国家宪法修订委员会和司法改革委员会的国家监测员也受到拖欠工资的影响。2023年3月，重组后的联合监测和评价委员会指出，全国过渡委员会三年多来一直无法为安全机

制成员支付奖励和业务费用。3月，建设和平部长 Stephen Par Kuol 报告说，全国过渡委员会、国家宪法修订委员会和司法改革委员会的运作受到应计租金的影响，不得不关闭办公室。

32. 由圣艾智德团体牵头组织的、政府与未签署协议的反对派团体之间的罗马和平谈判自3月以来一直停滞不前，特别是因为后者坚持要求重新设置论坛，改变成员组成和议程。除非将非签署方纳入和平进程，否则政府部队与非签署方之间仍有可能爆发激烈战斗。政府部队与非签署方之间的持续冲突可能会威胁到永久制宪进程的最终展开以及非签署方团体活跃地区的选举筹备工作。与此同时，叛离非签署方阵营投靠政府的事件继续发生，破坏了调解阵营之间的信任。

2. 当前的安全环境和国家以下各级暴力的原因

33. 造成南苏丹国家以下各级暴力的因素主要是：争夺日益减少的资源；政治定位；缺乏治理制度，特别是缺乏有效的执法和内部安全机制；不透明、不负责的财务制度；缺乏投资和服务。

34. 由于缺乏有效的执法和安全机构，而平民武装精良，导致社区越来越多地负责自己的安全。这也导致主要由武装青年组成的社区防卫团体激增。全国各地缺乏司法部门机构和人员、冲突解决机制和季节性游牧协调机制，进一步导致了因不满得不到解决而引发的报复现象和螺旋式冲突。

35. 各地继续发生以族裔间冲突为形式的国家以下各级暴力事件，此种暴力有时受到朱巴政治行为体的影响。自《重振协议》签署以来出现了一种模式，即政府试图利用叛逃和代理军队，或在苏人解运动/解放军反对派控制的地点利用族裔身份和明显的族群不满来达到政治目的，从而削弱苏人解运动/解放军反对派。这种策略破坏了这些地区的治理。

36. 另外，苏丹境内的持续危机在南苏丹与苏丹接壤的地方，包括上尼罗州、团结州、瓦拉卜州、西加扎勒河州和鲁翁行政区造成安全局势紧张，并且埃塞俄比亚甘贝拉事件导致难民流入上尼罗州和琼莱州。

37. 在中赤道州，关于自然资源的分歧也引发了一些地区的冲突。例如，民族拯救阵线争夺洛博诺克周围的金矿区，在发生数次拒绝通行的情况后，南苏丹特派团巡逻队分别于2023年8月10日和11日及9月13日至15日两次抵达该地区，监测安全局势和人权环境。当地社区表示，在使用坦布拉和亚帕的医疗设施方面存在挑战，并受到在该地区活动的南苏丹人民国防军的骚扰。

38. 与冲突有关的性暴力在南苏丹仍然普遍存在。施害者，包括已签约的冲突方和社区民兵，继续利用性暴力作为一种手段对平民进行报复，迫使他们流离失所，并恐吓他们，使他们离开社区、家园和定居点。对保护民众负有主要责任的国家安全行为体，即南苏丹人民国防军和南苏丹国家警察署，仍被列入2022年秘书长关于与冲突有关的性暴力的年度报告(S/2022/272)。

3. 气候变化对安全局势的冲击

39. 在南苏丹，气候变化及其产生的政治、经济和安全后果不断加剧。气候冲击导致的破坏和流离失所继续威胁着依赖气候敏感型生计系统维持生计的各个社区的共存。气候变化的影响使得人道主义危机升级，对稀缺放牧资源的竞争更激烈，且暴力风险加剧。

40. 过去四年来，南苏丹大部分地区面临常年洪涝灾害，特别是在团结州、琼莱州、瓦拉卜州、湖泊州、中赤道州和上尼罗州。该国其他地区，特别是东赤道州，也一直持续干旱。这些极端的气候灾害继续扰乱和破坏生计，使得因农作物和牧场遭受重大损失以及水资源普遍短缺造成的霍乱暴发等疾病、粮食不安全以及助长冲突和移民的风险增加。洪水和干旱阻碍了南苏丹国家警察署的业务活动，因为各个地点的通行仍然受到限制。

41. 由于南苏丹缺乏预警系统，长期流离失所使收容社区的资源捉襟见肘。此外，即使季节性牲畜迁徙受迁徙前会议签署的谅解备忘录制约，气候模式的变化也打乱了牧民回返时间，产生了新形式的紧张关系，有时会导致冲突并使畜牧做法陷入危机。

42. 气候变化的政治、安全 and 经济影响是巨大的。8月13日，环境部表示，南苏丹在未来27年内将需要1000亿美元来缓解和适应气候影响。政府打算到2050年筹集200亿美元，并从国际捐助者那里筹集其余资金。

C. 经济因素

1. 资金缺口：用于执行路线图的预算拨款

43. 资金缺口仍需解决，同时尚未提供必要的预算拨款用于执行《重振协议》。议会于8月11日核准了2023/2024财政年度的国家预算，总统于8月14日签署后，该预算成为法律。预算总额为2.11万亿南苏丹镑(20.6亿美元)，其中除其他外，4885万美元分配给与和平进程有关的机构和机制，用于落实和平；275342美元分配给全国选举委员会；214万美元分配给建设和平部；280706美元分配给国家宪法审议委员会；236893美元分配给和平委员会；131923美元分配给政党委员会；190045美元分配给难民事务委员会；301051美元分配给解除武装、复员和重返社会委员会。值得注意的是，预算赤字约为2.61亿美元，预计将通过借款筹集资金。

44. 与以往预算一样，用于执行和平进程的资金仅约占总额的2%至3%，低于基础设施(21%)、法定支出(15%)和安全(11%)等其他部门。然而，历史模式表明，执行和平协定的实际支出可能低于预算编列数额。主要利益攸关方，特别是来自反对派政党和民间社会团体的利益攸关方，对执行《重振协议》和支付公务员薪资的资金不足表示关切。考虑到填补2.61亿美元预算赤字的压力，与和平协定有关的额外所需资源可能导致预算分配不均，要么削减其他部门的开支，要么推迟支付薪资，这是过去的通行做法。虽然追加预算的可能性仍然存在，但目前没有进行这方面的讨论。

45. 民间社会组织已呼吁增加选举拨款，指出仅执行路线图就需要 2 亿美元。苏丹解运动反对派声称，关键任务的预算分配不足将危及路线图的执行和选举的举行。政府继续向公众保证，将在 2024/2025 财政年度国家预算中为选举分配适当预算。然而，这将使完成制宪进程、安全安排、选举筹备、难民和境内流离失所者遣返和安置的时间所剩无几。

2. 经济改革和公共财政管理，制约因素和令人关切的根源

46. 南苏丹政府在执行《重振协议》方面，特别是在经济改革和公共财政管理领域面临挑战。虽然在收入管理方面取得了一些进展，但许多改革项目要么进展缓慢，要么停滞不前。重组后的联合监测和评价委员会于 2023 年 6 月就协议执行情况提交的报告指出，自 2020 年 4 月设立公共财政管理-治理架构以来，公共财政管理改革战略缺乏进展且执行缓慢。这具体涉及旨在制定有效的货币和财政政策、加强资源管理、提高收入和支出透明度以及加强监督和问责制的改革。

47. 经济和财政管理机构的任务是有效监督经济和公共财政管理，确保石油部门的透明度和问责制，但该管理机构的设立也极为缺乏进展。此外，政府创设相互竞争的架构，加上分配给反腐败委员会的人力和财政资源不足，妨碍了该委员会实施必要改革以领导政府反腐败工作的能力。该委员会的改组仍然悬而未决，已经滞后。

48. 多重挑战可能导致在执行与《重振协议》的资源、经济和财政管理一章有关的条文方面进展有限。财政限制、缺乏主动性和技术能力薄弱是可持续经济和金融改革道路上的主要障碍。改革进展缓慢导致公共财政管理薄弱，大范围腐败指控，贫困和不发达状况恶化，从而引发冲突和暴力。

3. 影响人道主义援助和重建进程的经济因素

49. 预计 2023 年将有 940 万人需要人道主义和保护援助，占南苏丹人口的 76%，比 2022 年增加 50 万人。需求增加的原因包括冲突、洪水泛滥、粮食不安全不断深化、缺乏获得基本服务的途径、通货膨胀和粮食价格高企。

50. 2023 年人道主义应急计划于 2022 年 12 月启动，反映了人道主义界要求提供 17 亿美元的请求，用于向 940 万需要救助者中的 680 万人提供紧急生存援助和保护服务。截至 9 月底，该计划的资金到位率为 51.7%。

51. 苏丹危机自 4 月 15 日爆发以来，已引发大批难民、回返者和第三国国民涌入南苏丹，影响了该国本已脆弱的人道主义局势，使人道主义应急工作捉襟见肘。跨界贸易和人道主义走廊中断，来自苏丹的粮食供应链中断，导致南苏丹全境最低支出篮子的费用增加 35%。国际货币基金组织估计，2023 年消费者价格将上升 28%。此外，家庭购买力的下降加剧了脆弱性，在境内流离失所者、回返者、难民和收容社区中尤为如此。

52. 人道主义行为体被迫用其有限资源应对新的紧急情况，这增加了对进一步供资的需求。截至 8 月 31 日，250 967 人(58 428 个家庭)在南苏丹入境点登记。由

于入境点的拥堵和人满为患，人们越来越担心对有限资源的竞争。抵达人数的增加可能导致入境点沿线和抵达者融入的收容社区内人道主义和安全局势恶化。

53. 与此同时，根据《重振协议》的规定，政府在过渡时期每年向特别重建基金承付 1 亿美元，但这笔承付款没有兑现。

三. 联合国综合过渡战略

54. 在 2023 年 5 月 16 日至 18 日举行早期过渡规划讲习班之后，驻南苏丹的联合国各机构领导层阐述了过渡规划进程愿景，并商定了联合行动的基本优先事项。该愿景旨在加强联合国系统和和平与发展努力的战略和行动一致性，并增强南苏丹利益攸关方及合作伙伴的能力。此外，各机构领导层一致同意，早期过渡规划应该以支持机构能力建设为基础，以加强国家自主权，支持政府实现其国家发展计划，并开辟一条通往和平与发展的道路。在这方面，联合国综合过渡战略将注重解决关键的能力差距。

55. 驻南苏丹的联合国各机构领导层还一致认为，在进行早期过渡规划的同时，应与包括政府在内的利益攸关方进行广泛接触，并围绕关键优先事项的共同愿景制定强有力的沟通战略。这是为了加强国家自主权，支持政府实现其国家发展计划，并开辟一条通往和平与发展的道路。

1. 过渡：促使南苏丹自力更生

56. 为促使南苏丹自力更生，根据对冲突动态中可能再次爆发冲突的领域所作的风险分析，确定了关键的过渡期支柱。下列领域被确定为优先支助领域：

(a) 过渡期支柱一：安全部门改革、复员、解除武装和重返社会以及减少社区暴力，需要联合国向国家行为体提供支持。确保在这些领域取得进展以及制定一项联合国综合战略，以长期维持保护成果，对于南苏丹的稳定至关重要；

(b) 过渡期支柱二：加强法治、扩大诉诸司法途径和问责制、政策和法律改革以及预防与冲突有关的性暴力和性别暴力，对于持久和平与稳定至关重要。在司法程序的每个阶段都需要对正规司法部门和传统法庭行为者进行能力建设；

(c) 过渡期支柱三：应对人权挑战，包括处理侵犯生命权、侵犯妇女、儿童和青年权利、经常发生的任意和(或)长期羁押以及普遍存在的侵犯人权行为有罪不罚现象，至关重要；

(d) 过渡期支柱四：公民空间和政治参与，这方面仍然受到限制。需要赋予政府和非政府机构支持媒体、人权维护者和民间社会的权力，以防范在选举之前、期间和之后的自我审查、恐吓和骚扰。

(e) 过渡期支柱五：斡旋、积极影响和可持续性跨领域优先事项，为四个实质性支柱下的各项努力提供支撑。这一支柱所反映的跨领域优先事项是其他四个过渡期支柱的基础，因此对早期过渡规划工作的成功至关重要。需要利用南苏丹特派团的斡旋作用，为各行为体就确定的过渡期优先事项开展工作提供必要空

间，这些优先事项有时具有敏感性，需要有政治意愿才能实现。该支柱下的另一个关键 workflow 是确保特派团留下积极遗产。南苏丹特派团撤离后若要留下积极遗产，就必须确保特派团所作投资在其撤离后以积极方式服务于国家行为体和联合国国家工作队。

2. 消除地方和国家两级建设持久和平面临的重大差距：

57. 为了能够进行全面和有效的过渡规划，以应对已查明的挑战，并支持南苏丹走上持久和平的道路，联合国系统在南苏丹的机构正在为每个支柱制定联合行动方案，并制定具体支柱的过渡构想，以配合总体战略。预计这些活动将立足于现有努力，以一体化、国家自主权和加强执行和平工作、人道主义和发展关系的构想为基础。

58. 早期过渡规划旨在建设能力，使联合国系统，包括特派团、各机构、基金和方案以及建设和平基金和主要伙伴，能够根据各自的任务规定和比较优势，处理共同优先领域的问题。联合国领导层将通过传达其关于早期过渡规划的共同愿景和优先事项来推动这一进程。

59. 联合国系统将根据实地的现实情况，特别是南苏丹政治和安全局势的进展情况，逐步调整工作重点。

四. 意见和建议

60. 《重振协议》签署五年以来，迟迟未得到执行的原因主要是缺乏政治意愿，特别是《重振协议》的缔约各方缺乏政治意愿。现在是时候凝聚政治意愿，使和平进程回到举行自由、公正和可信选举的轨道上来。

61. 最重要的是，现在迫切需要秉持务实妥协精神和确认国家利益高于党派关切的承诺巩固南苏丹和平进程。因此，必须重新用领导力取代过去奉行的单边主义，以便及时做出不需要额外财政资源的关键决定。

62. 考虑到前过渡阶段的挑战以及外部利益攸关方在促成《重振协议》并为其提供担保方面发挥的关键作用，现在始终需要这些保证方在过渡期的最后阶段监测、推动处理和解决僵局。在该区域之外，更广泛的国际社会对南苏丹和平进程的参与也被当前世界各地的危机所制约。至关重要的是，在今后几个月里利用该区域和国际社会的力量向南苏丹人提供支持。这种支持须包括有意义的激励措施，以推动作出改变，建立一个产生于公民意愿的政府。我鼓励伊加特与非洲联盟密切协商，确定新的支点，以引导这一进程在其最后和最关键的阶段和平结束。

63. 根据路线图所列时间表，距离选举还有 14 个月时间，我对若干关键基准仍未达到感到关切。除了分配适当资源外，各方现在还必须立即采取以下步骤，以便最迟在 2024 年 12 月举行自由、公正和可信的选举：

- (a) 完成过渡期安全安排的执行工作；
- (b) 明确制宪进程的前进方向；

(c) 使有关机构，特别是对选举至关重要的机构开始运作，包括全国选举委员会和政党委员会重组及其资金筹措；

(d) 在全国选举委员会重组后，明确选举的法律框架和资金筹措，同时考虑到在现有时限内予以执行的可行性；

(e) 澄清与选区划界有关的问题；

(f) 商定选民登记方式；

(g) 确立选举争议解决机制；

(h) 确定难民和境内流离失所者参加即将举行的选举；

(i) 创造和促进适合于自由、公正和可信选举的公民空间和政治空间的有利条件；

(j) 制定行为守则，界定合法政治活动的边界。

64. 我对政府是否有能力在没有外部支持的情况下独立组织和举行选举表示关切。鉴于不确定能否达到举行自由、公正和可信选举所需的条件，依照安全理事会核可的需求评估团的建议(见 [S/PRST/2021/20](#))，将分阶段实施联合国对南苏丹的支持。初始阶段将注重建立有利于政治竞争的环境。

65. 为了使南苏丹在选举方面取得进展，还必须处理该国各地的国家以下各级暴力和普遍不安全状况。作为解决安全部门挑战的各项努力的一部分，必须好不拖延地制定过渡期安全安排，以解决族群间冲突。制定计划训练和部署必要联合部队，特别是在选举之前、期间和之后，将其作为解决暴力问题的手段，以及创设一支不偏不倚且具有代表性的安全部队，必须作为国家优先事项加以处理。

66. 南苏丹特派团将根据其保护平民的义务不断调整其姿态。针对关于南苏丹特派团对新冲突作出快速反应的能力评估，一项总部军事和警察能力研究报告提出建议，除其他措施外，应在军队增设一个营并增加建制警察部队。

67. 根据本报告所载调查结果，南苏丹特派团将利用全面规划和业绩评估系统评价其活动，扩大其地理覆盖范围和实际存在，并将设立更多的临时行动基地。将继续定期进行长途巡逻，并将购买全地形车辆，以适应恶劣的天气状况。特派团还在执行对其 2023 年 6 月在马拉卡勒平民保护点实施干预行动所作的行动后审查提出的建议。

68. 南苏丹特派团将继续强调采用综合办法履行其保护平民的职责，特别是在冲突社区之间维持可持续的地方一级和平进程。特派团正处于调整其架构以便对预警作出快速反应的后期阶段，包括每周对这些指标进行审查。将利用人权监测能力和对法治机构的援助，打击有罪不罚现象和促进问责，因为这些是减少族群间暴力，特别是与冲突有关的性暴力的关键要素。

69. 联合国继续与保证方和南苏丹相关利益攸关方协商，以确定举行选举的关键条件，并评估建立必要选举机构的情况。这项工作将确定最迟在 2024 年 3 月必

须建立的优先机构和程序，以及可以推迟到临近选举时再作出的行政安排。然而，实现变革的机会窗口正在关闭。

70. 我还促请国际社会将南苏丹重新纳入关注范围，尽管还有其他紧迫的全球优先事项。重要的是，国际社会应在对各种挑战进行共同评估的基础上以一个声音说话，并协调其参与和支持，以期推动一个有利且包容各方的政治进程，让民间社会、妇女和青年充分参与。

71. 南苏丹特派团将加强其与重振后的民族团结过渡政府、各政党和民间社会的接触，使选举成为建国时刻，而不是分裂和冲突的根源。我敦促所有利益攸关方共同努力，扩大公民空间和政治空间，包括促进人权和基本自由，积极动员南苏丹人民参与塑造其国家命运。
