



安全理事会

Distr.: General
6 December 2023
Chinese
Original: English

2023 年 12 月 4 日秘书长致安全理事会主席的信

安全理事会在 2023 年 3 月 15 日第 [2677\(2023\)](#) 号决议中请我提供对联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)执行保护平民任务情况单独进行的影响评估, 现谨根据该决议转递由塔姆拉特·塞缪尔牵头的独立评估报告(见附件)。

本报告审查了南苏丹特派团在保护平民方面的成就、不足以及当前和潜在挑战, 包括为扩大其地理覆盖范围、在该国各地可见度和人员派驻、预警、综合分析和危机应对能力以及内部和全联合国范围协调而作的努力。本报告还述及特派团以更积极主动和更有影响力方式执行保护平民任务所需的资源, 并在最后提出了可协助南苏丹特派团加强这方面工作的建议。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)



附件

导言

1. 安全理事会在其第 [2677\(2023\)](#) 号决议中，请秘书长提供对联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)执行保护平民任务情况单独进行的影响评估，重点阐述重新指定若干平民保护点之后的特派团保护平民战略、部队和警察的心态、整个特派团的整合以及特派团履行任务能力所遇任何障碍，包括东道国政府或其他力量实施的阻挠。

2. 本评估报告审查了特派团在保护平民方面取得的成就、存在的不足以及当前和面临的挑战；它在既有资源范围内为在全国各地扩大其地域覆盖范围、能见度和人员驻留所作的努力；其预警、综合分析和危机应对能力；其社区一级互动接触；其内部和联合国全系统协调；评估内容还涉及特派团以更积极主动和更有影响力方式执行保护平民任务所需的资源。在本次审查报告中，独立专家首先着重指出了平民面临的主要威胁。随后他总结了南苏丹特派团保护平民战略，审查了其执行情况，最后提出了一些建议，可协助特派团强化执行其保护平民任务。

3. 所采用的方法包括广泛的文件审查以及与联合国和非联合国行为体以及南苏丹各利益攸关方的广泛咨询。第一阶段着重收集和研究与保护平民、平民所受暴力性质、根本原因和驱动因素、趋势分析和看法调查等有关的关键数据。与纽约、日内瓦和南苏丹的主要对话者举行了虚拟会议和面对面会议。在第二阶段，独立专家于 10 月 16 日至 27 日对南苏丹进行了为期两周的访问，其中包括对朱巴(中赤道州)和本提乌(团结州)境内流离失所者营地、坦布拉(西赤道州)和科多克(上尼罗州)境内流离失所者收容点以及马拉卡勒(上尼罗州)近平民保护点进行的实地访问。独立专家广泛咨询了主要利益攸关方，包括境内流离失所者社群、政府官员、南苏丹特派团、联合国国家工作队代表、人道主义行为体、非政府组织、南苏丹民间社会代表以及外交界，包括该区域外交界。10 月 28 日至 31 日，独立专家访问了亚的斯亚贝巴，会见了联合国高级官员，讨论了该国保护平民问题的区域层面。

4. 在整个评估过程中，独立专家得到了来自联合国人权事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅、南苏丹特派团以及政治和建设和平事务部及和平行动部各单位技术小组的支持。本报告载有独立专家的意见、看法和建议。

南苏丹平民目前所受威胁的性质

5. 2013 年 12 月是南苏丹这个新独立国家的一个关键转折点，政治分歧导致全国各地爆发武装冲突。针对平民的广泛暴力和暴行影响到了一半以上的人口，使数百万人流离失所，导致成千上万人在南苏丹特派团基地寻求庇护和人身保护，因而需要建立平民保护点。自那时以来，多达 244 000 名平民在该国各地 8 个南苏丹特派团营地寻求保护。¹ 成千上万的生命得到了拯救。2015 年达成的解决冲

¹ 见 [S/2019/741](#)，第 7 段。

突协议带来了短暂的喘息，但 2016 年战火重燃，导致更多平民死亡以及在境内和跨境流离失所。

6. 在《解决南苏丹共和国冲突重振协议》签署后，冲突大幅减少，影响保护平民场地的人身威胁也大幅减少。因此，2021 年，特派团将五个保护平民场地中的四个重新指定为境内流离失所者营地，并将这些营地的安全责任移交给了国家政府。

7. 在国家一级，南苏丹目前的安全局势是多年来最稳定的。《重振协议》签署方之间的冲突次数有所减少。最近的冲突大多是国家以下一级和社群之间的冲突，而这些冲突往往与国家一级政治动态有关联。尽管相对平静，气氛正常，特别是在首都朱巴，但仍存在着潜在的紧张状况，如果处理不善，就有可能演变成重大冲突。下文讨论了造成平民不安全的当前和潜在主要根源。

国家层面的威胁

8. 令人关切的一个重大问题是，《重振协议》的执行工作严重拖延。各方在达到 2022 年 8 月签署的以和平与民主方式结束过渡期路线图所定基准方面落后于原定计划一年。尽管自 2020 年 2 月成立统一政府以来取得了一些进展，但各方之间的信任度仍然很低。组建和部署统一国家军队、统一警察部队和其他安全部队的工作继续面临重大拖延。这影响了政府全面负责公民安全和按计划在 2024 年 12 月前举行和平选举的能力。

9. 苏丹人民解放运动反对派(苏人解运动反对派)正面临严重的内部分裂和内斗，其中一些据称是苏丹人民解放运动执政派(苏人解运动执政派)煽动导致或被其利用。一些派别领导人及其武装追随者已叛逃到苏人解运动执政派或已脱离苏人解运动反对派。这导致了紧张对峙和直接冲突，随之而来的是以村庄和社群为目标的袭击，因为冲突有时是沿着族裔界线进行的，并且可能与下文所述的社群间冲突存在重叠。

10. 南苏丹人民国防军与未签署《重振协议》的武装团体之间的低强度冲突继续给平民造成痛苦。国防军针对非签署方部队，如在中赤道州活动的民族拯救阵线，开展安全行动。双方均都被指控侵犯平民人权。

国家以下层面的威胁

11. 如今，国家以下各级的冲突是影响平民的多数暴力根源。截至 2023 年 7 月，南苏丹境内流离失所者人数为 230 万。

12. 族裔间冲突和武器扩散继续造成生命损失、大规模流离失所和数十万人生计严重中断。偷牛和与牛有关的移徙仍然是族群间冲突的主要根源，而且由于武器在平民中扩散而变得更加致命。据报道，该国的大部分牲畜财富掌握在富裕的城市居民手里，他们雇用和武装农村青年以保护他们的利益。

13. 对妇女和儿童的暴力行为普遍存在。南苏丹最脆弱的平民是妇女、儿童、老年人和残疾人。自 2022 年以来，已核实发生了超过 292 起记录在案的与冲突有关的性暴力案件，大多数肇事者逍遥法外。2022 年，绑架妇女和女童进行性剥削

以及在冲突中利用强奸和轮奸作为奖励的事件有所增多。严重侵害儿童的行为依然存在，包括实施性暴力、招募儿童加入武装团体、安全事件中绑架儿童事件日益增多以及袭击学校和医院(见 [S/2023/413](#), para. 15)。

14. 当地普遍缺乏安全和建立在强化法律和司法制度基础上的保护性环境，同时也缺乏一支得到信赖、非政治化和统一的警察部队，这加剧了族群间暴力循环和侵犯人权行为不受惩罚的现象。这些缺失阻碍境内流离失所者返回原籍地或安全重新定居。缺乏安全、缺乏基本服务以及气候变化造成影响，是境内流离失所者不愿离开营地的重要原因。

15. 尼罗河的军事化是一个安全问题。全副武装的行为体，无论是否有政治派别或议程，都在白尼罗河沿岸设立非法检查站进行勒索。这些非法检查站威胁到生命，并扰乱了从朱巴向北的航行和基本物资运输，而在苏丹爆发冲突和两国陆地边界的运输中断后，朱巴已成为沿河流向北部地区的主要供应路线。

加剧针对平民的暴力行为的因素

16. 气候变化和环境因素正在加剧全国各地大量平民的痛苦和不安全。气候引发的危机加剧了牧民和农耕社区之间的族群间暴力。白尼罗河流域的洪水导致社区整体流离失所，使一些境内流离失所者营地的人口大量增加。例如，团结州的本提乌境内流离失所者营地已变成一个被洪水包围的岛屿，只有南苏丹特派团与人道主义行为体和政府协调维护的堤坝提供保护(见图一和图二)。许多因洪水而逃离家园的居民，即使他们的其他安全问题得到缓解，也几乎没有希望在近期内返回原籍。持续的干旱破坏了其他地区的牧场。

17. 苏丹冲突始于 2023 年 4 月，至今已导致近 40 万人(大部分为南苏丹人，但也包括苏丹难民和其他国籍难民)涌入南苏丹。这给南苏丹收容社区的有限资源以及人道主义机构本已捉襟见肘的能力带来了相当大的压力。这对北部各州的基本服务产生了严重影响，并导致价格大幅上涨和基本商品短缺。新抵达者与上尼罗州等边境社区之间的紧张关系令人关切。

18. 粮食无保障和缺乏基本服务是影响平民稳定的主要因素。用于满足人道主义需求的国家预算拨款仍然很少。随着全球人道主义供资的减少，南苏丹本已有限的人道主义供资将减少 50%，这种情况可能会加剧紧张状况，并加剧平民和人道主义行为体的不安全感。

19. 社会经济因素，包括极度贫困和收入差距，是另一个潜在的紧张状况根源。约有 82% 的南苏丹人口生活在贫困线以下。石油天然气部门是国家收入的主要来源，创造了不小的财富，但大多数南苏丹人并没有从中受益。民间社会行为体和其他各方均责怪对减贫和基本服务投资不足以及腐败猖獗。

20. 与选举有关的暴力风险是许多南苏丹人面临的一个重大安全问题。2024 年是否举行选举以及举行何种选举仍是未知数。然而，多数对话都反映，来年可能会有很高的暴力风险。南苏丹特派团报告说，它正在制定一项战略，以应对出于政治动机的暴力行为所产生的与保护平民有关的挑战。

图一

本提乌境内流离失所者营地目前是一个孤立的地块，周围已被洪水淹没、但为堤坝所保护



图片来源：联合国难民事务高级专员公署/Andrew McConnel。

图二

团结州的农田和牧场被洪水淹没



图片来源：南苏丹特派团。

特派团保护平民战略

21. 联合国维和行动中保护平民任务的定义是：“在不损害东道国首要责任的情况下，特派团所有文职和军警部门开展综合和协调活动，通过使用一切必要手段，直至并包括使用致命武力，在特派团能力范围和部署区内预防、威慑或应对针对平民的人身暴力威胁”。² 自 2011 年成立以来，保护平民一直是特派团的核心任务。2013 年内战爆发后，这成为特派团的优先要务。

22. 2023 年 2 月 17 日，南苏丹特派团修订了其保护平民战略，其中规定了一个全特派团、敏感对待性别问题且以人为本的办法，并且强调与外部行为体的战略伙伴关系。对平民安全的威胁分为两大类：

(a) **国家以下层面的威胁。**这些威胁由政治行为体/阴谋驱动，但表现为地方性。武装反对派领导人之间既有敌对关系、族裔紧张关系和族群土地纠纷因受到操纵而加剧，导致暴力冲突、绑架、杀戮、性暴力和被迫流离失所。

(b) **族群间威胁。**这些威胁常年存在，基本上限于某个特定地点。它们也可能是周期性或季节性的，其特点是各族群之间因争夺自然资源而反复发生冲突，并且因干旱和洪水等气候干扰而加剧。

23. 现已确定五个关键战略目标：通过政治参与来强化政府保护平民的能力和问责，通过消除族群冲突根源来促进和平共处，通过技能建设举措来加强问责，保障各方参与和平进程和选举，以及通过积极部署、改进信息管理及战略资产重新调配来遏制暴力侵害平民行为。

24. 该战略在保护平民行动的三个层次运作：

(a) **第 1 层次(通过对话和接触提供保护)。**第 1 层次活动的目的是支持执行《重振协议》，确保利益攸关方广泛、充分参与和平进程和选举，并倡导遵守国际人道法和国际人权法。国家和国家以下各级的预防性政治参与和调解是这一轨道的核心；

(b) **第 2 层次(提供人身保护)。**第 2 层次活动旨在通过干预措施预防暴力和在即将发生或正在发生人身暴力时保护平民安全、提供人身保护和采取应对行动，积极应对平民面临的威胁；

(c) **第 3 层次(建立保护性环境)。**第 3 层次相关的努力包括加强国家行为体保护平民的能力。除为司法和安全部门提供能力建设和技术方面援助外，还包括为重新指定的境内流离失所者营地行政管理和安全提供援助外，特派团还寻求投资于长期战略行动和伙伴协作，以消除冲突驱动因素，支持持久解决流离失所者问题。

² 联合国和平行动部，“联合国维和行动中的平民保护”，2023 年 5 月，第 31 段，可参阅 https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2023_protection_of_civilians_policy.pdf。

25. 除特派团总部的综合反应和规划股外，2023 年 7 月，包括联合国机构和实地人道主义行为体在内的协调安排也得到加强，设立了一个常设保护平民专门协调机制。

执行特派团保护平民战略

在平民保护点和境内流离失所者营地提供保护

26. 2013 年，在爆发大规模暴力事件后，南苏丹特派团在朱巴、瓦乌、本提乌、博尔和马拉卡勒设立了 5 个平民保护点，并且将数千名流离失所平民置于其保护之下。特派团在向他们提供保护方面所发挥的作用受到广泛赞扬，赞扬者包括在评估期间征求其意见的境内流离失所者。

27. 一些对话者称赞前秘书长特别代表在 2021 年将这四个地点重新指定为境内流离失所者营地，认为这是一个积极和大胆的决定。政府行为体欢迎这一过渡做法，认为这是对他们履行职责能力的承认，并表示期待马拉卡勒最后剩余的平民保护地点实现过渡。

28. 另一方面，一些境内流离失所者代表、人道主义组织和南苏丹民间社会团体认为，重新指定行动很仓促，没有与境内流离失所者和土著领导人等充分探讨，对境内流离失所者的安全和保障也产生了不利影响。所提的一些关切包括：政府缺乏能力和决心；难民营内武器泛滥；暴力行为出现激增，包括家庭暴力；存在性暴力和性别暴力以及针对妇女和女童的性暴力，她们在营地外拾柴或解手时特别容易遭到强奸；儿童保护问题；族群间暴力；缺乏对侵犯人权行为的责任追究。警察腐败和缺乏专业素质也受到了强调。

29. 与此同时，必须指出，自重新指定以来，境内流离失所者营地没有发生重大安保事件，而且据南苏丹特派团表示，人们对南苏丹国家警察局的专业素质逐渐有了越来越大的信心。据报告，境内流离失所者向国家警察署提出的投诉越来越多，即是证明。在与一些境内流离失所者营地的互动接触中，人们对国家警察署为提高专业水平所作的努力表示了一定程度的认可。

境内流离失所者回返

30. 境内流离失所者营地的多数社群领导人认为，居民不愿返回家园的原因是，没有一支他们可以依靠的统一、非政治化、专业和负责任的警察部队，缺乏教育和保健等服务，以及存在洪水和土地及财产方面关切。例如，有人对国家警察署未能解救被绑架的数百名妇女和儿童或未能保护长者免遭敌对社群成员杀害表示关切。

31. 对许多境内流离失所者来说，最紧迫的问题是缺乏食物和药品等基本需求。这是境内流离失所者在与独立专家互动接触期间想要谈论的紧迫(有时是唯一)问题。他们竭力恳求增加粮食援助，强调他们已经沦落到只得吃百合花幼芽充饥的地步。世界粮食计划署最近暂停在营地分发粮食，导致了抗议活动。随着国际人道主义援助的减少，政府没有介入填补缺口或增加基本服务，导致境内流离失所

者营地生活条件恶化。在本提乌，境内流离失所者社群成员表示希望返回原产地，但他们的家园仍被洪水淹没，而且也无法耕种。

马拉卡勒平民保护点

32. 在 2023 年 5 月和 6 月希卢克族和努维尔族居民之间发生暴力冲突后，马拉卡勒平民保护点的局势一直处于不安定的平静状态，冲突期间据报有 25 人死亡。这些冲突的有害影响继续产生反射效应。目前仍留在保护点的希卢克族居民以及冲突发生后迁至马拉卡勒镇附近的努维尔族社群都深感受害和痛苦。两族代表(从各自对事件的理解角度)对特派团没有及早采取行动防止最严重的暴力表达了不满。该地点再次发生暴力的风险仍然很高，特派团的持续监测、评估和警惕至关重要。当地政府官员对他们认为特派团未能保护努维尔族居民的情况提出强烈批评，誓言要在不久后接管该地点的保安，尽管这需要安全理事会设定重新指定所需的必要程序，但对此前景，目前的希卢克族居民极不可能接受。

33. 5 月和 6 月的暴力事件使联合国维和人员在南苏丹等复杂环境中面临的一些固有的保护平民方面挑战得到了尖锐反映，特别是马拉卡勒，在当地，国家政治过渡困难重重而且迟迟无法展开，其所产生的影响由于多方地方冲突以及特别是司法和安全部门治理薄弱而加剧，而国家政治行为体却经常利用地方冲突来获取利益。

34. 特派团在对其暴力事件应对行动进行事后审查后确认，特派团在朱巴总部和马拉卡勒外地办事处采取的快速果断行动以及政府安全部队的干预避免了一场更大的灾难，挽救了许多人的生命。毫无疑问，死亡人数有可能会更高。尽管如此，特派团查明了一些缺陷和差距，作为今后准备工作的经验教训，包括在预警、预防和快速反应方面。有系统跟踪解决已确定的差距和不足，以及持续密切监测局势，应是特派团的高度优先工作。

35. 从重新指定四个平民保护点中吸取的经验教训应成为规划重新指定马拉卡勒平民保护点的重要参考。非政府组织欢迎设立一个包括国际非政府组织代表在内的马拉卡勒重新指定工作队，认为这是朝着更具协商性和包容性的进程方向迈出积极的第一步。然而，受影响社群缺乏直接代表，也令人关切。对话者强调，马拉卡勒平民保护点的重新指定应当基于政府维持安全和提供保护能力方面的具体基准和里程碑。

在平民保护点和静态保护之外

36. 在 2021 年将四个平民保护地点重新指定为境内流离失所者营地以及将行政和安全责任移交给政府之后，南苏丹特派团开始调整其工作重点，重新调整其军事和联合国警察的能力配置和资源，从在平民保护点进行静态人身保护转向在全国各地保护平民以及加强政府的保护平民能力和问责。特派团为此向负有保护平民相关责任的国家机构提供支持，采取更机动的姿态，并且在该国更广泛地区扩大其存在和能见度，包括主动针对全国各地的热点地区采取行动。

37. 如特派团指出的那样，这一调整涉及资源问题。南苏丹特派团应继续进行必要的内部调整和重新配置，并更好地协同使用其人员和资产。与目前正在进行的调整部队部署态势以增加机动性一样，“重新调配”一些文职人员作为未来可能成立的选举小组的核心，为特派团在 2024 年提供预期的选举援助做准备，就是这一努力的一个很好例子，但人员配置的灵活度很有限。

通过接触和对话提供保护

38. 在上文概述的南苏丹特派团保护平民战略的三层次办法中，特派团正确地将第 1 层次(通过对话和接触提供保护)放在首位。虽然在潜在热点和动荡地区展示军事存在以及使用军事和联合国警察巡逻对于遏制和化解暴力冲突至关重要，但这些措施本身所能取得的效果是有限的。它们本质上是战术干预。尽管特派团有相当规模的军警能力，但它在预防和减轻冲突影响方面的作用取决于它在国家和地方两级的政治干预和介入。

39. 随着该国进入一个可能很动荡的选举年，随着南苏丹特派团扩大和深化其介入，这一职能可能会变得更为重要。因此，应进一步加强和扩大特派团与各级主要行为体建立的既有良好沟通和接触渠道，并加以协调(铭记地方冲突与国家一级政治的相互联系)，以优化特派团的保护平民作用。

40. 对话与接触，特别是地方和(或)社区一级对话与接触，必须继续与该战略其他两个层面(提供人身保护和建立保护性环境)下的行动相结合并得到其支撑，才能产生效力。坦布拉设立临时行动基地就是一个很好例子，凸显了采取全特派团处理方法的重要性。

人身保护

41. 第 2 层次行动(提供人身保护)对于特派团在平民人身安全所面临迫在眉睫或持续威胁时进行保护性干预仍然至关重要。因此，随时可快速而果断地采取行动至关重要。这并不意味着在每一个场合都使用武力，因为那有可能使特派团卷入冲突和丧失公正性的风险。正如特派团领导层指出的那样，即使在爆发致命冲突之后，特派团的作用也不是以武力介入来制止战火。其重点仍然是保护平民。

42. 据部队指挥官说，部队部署在 25 个地点，只能覆盖该国陆地面积的约二十五分之一。随着部署态势的不断调整，特派团打算利用现有资源和能力，将其覆盖范围扩大到该国约十六分之一的地区。

43. 根据最近部署临时行动基地的做法，现已确定最迟于 2024 年 3 月在下一个雨季(4 月至 11 月)开始之前进行长期部署的 11 个新地点，最初将由特派团部队运作(见地图 1 和地图 2)。这一增加部署将带有解决冲突的功能，可在选举期间维持。据部队指挥官说，在计划中的 2024 年选举之前、期间和之后，紧张状况和暴力有可能激增，这将要求部队事先做好准备。此外，在规划和执行这些部署时，应着眼于支持为境内流离失所者返回原籍地创造安全条件。

44. 这种积极主动的部署态势应当以部队人员和指挥官的心态和素质为支撑，除其他外，在部队接战规则范畴内迅速、有力地采取行动，保护面临迫在眉睫暴力

威胁的平民，随时准备在艰苦的物质和安全环境中承担具有挑战性的任务，此外，按照“全特派团”处理方法，在综合小组中与特派团其他单位的工作人员进行协作；在对待平民，特别是妇女、儿童和其他弱势群体时，展现高标准的行为操守。

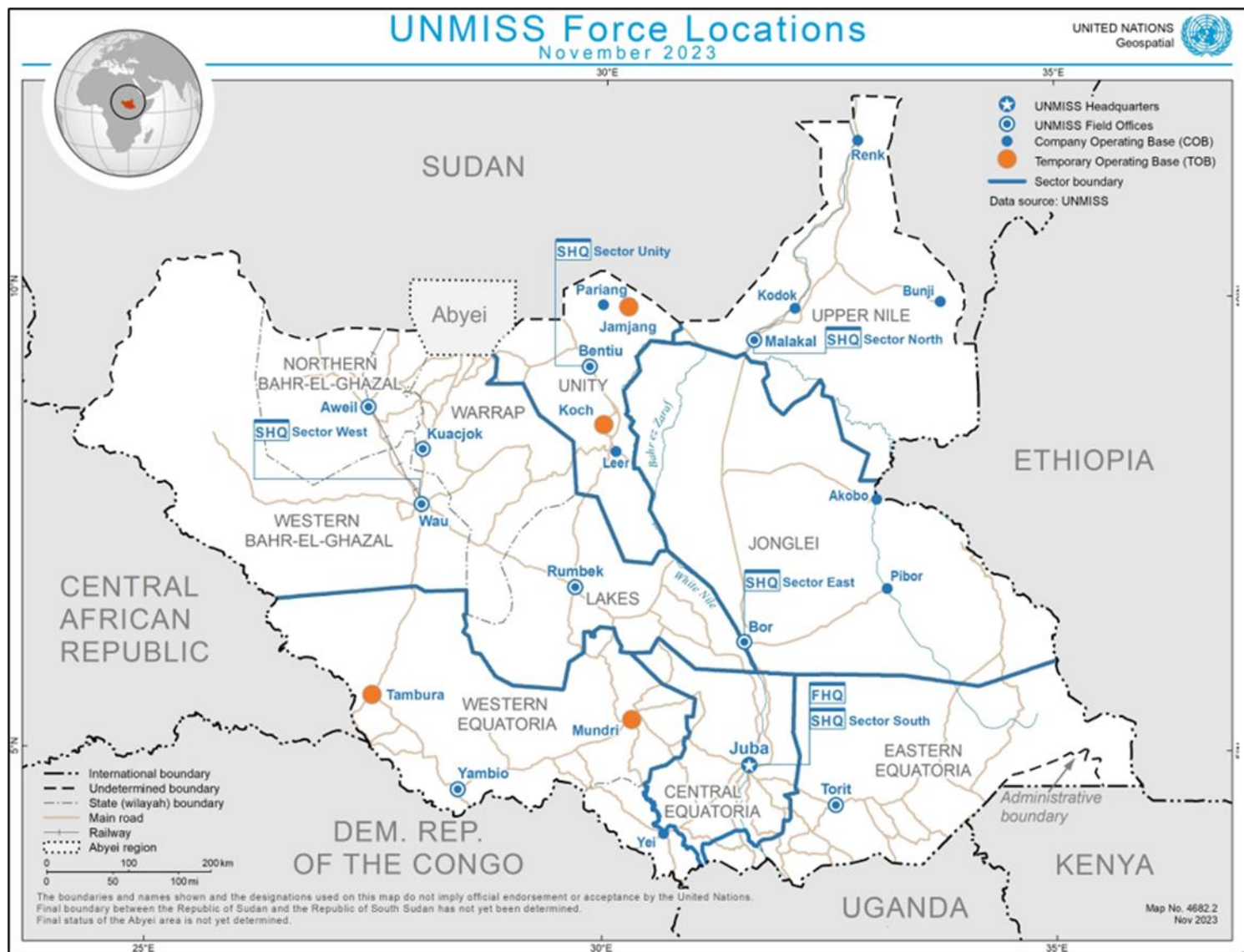
45. 对话者强调，需要进行创新和扩大对适当能力的投入，以应对南苏丹业务环境中持续存在的挑战，包括不良的地理条件以及道路和基础设施的缺乏。最近的一次内部联合国能力评估确定了该部队和联合国警察的关键能力需求。

46. 特派团认为，它请求拨给的额外资源将使 600 名部队人员能够执行机动任务，包括对冲突作出快速反应。拟议购置的更多全地形车和水陆两用车应能大大缓解部队的机动性方面限制，使其能够进行更多的车辆和徒步巡逻(包括夜间巡逻)，并采取更具进攻性的态势，以确保尼罗河上的行动自由和安全。

47. 特派团为强化其维持和平工作的通道而进行的道路修善工程固然值得赞扬，但有人表示关切，增加对道路的投资已主要被当作一项发展干预措施加以单独对待，因而不能解释成一项维持和平工作。在南苏丹，有针对性的道路工程将会加强特派团的保护工作，同时也会使社区受益，其他和平行动的情况就是如此。

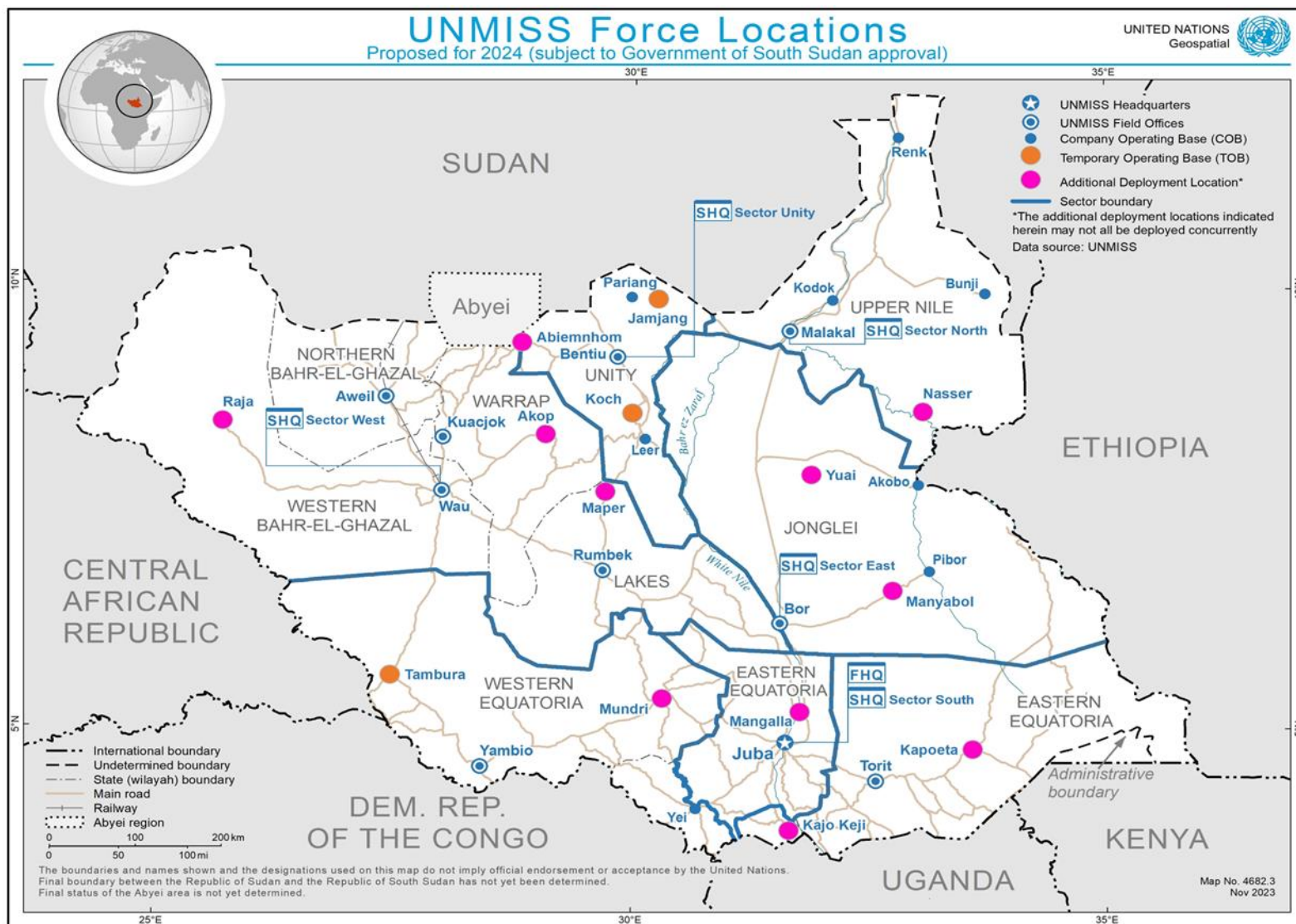
地图 1

派团部队目前在南苏丹各地的分布



地图 2

特派团部队 2024 年计划在另外 11 个地点派驻人员



特派团文职部分在营造保护性环境方面的作用

48. 随着特派团努力扩大影响范围并更加积极主动地履行保护平民的责任，其文职部分与军警人员密切协调，在社区互动接触、和解和建设和平以及加强公民和政治空间方面的作用变得越来越重要。其中包括民政和人权小组及其性别平等、儿童保护和其他咨询部分以及社区联络干事。

49. 大多数意见认为，这种由文职部分发挥牵头作用的全特派团参与形式很有效。这具体体现了政策上的转变，从在平民保护点采取主要是静态的人身保护办法，转向还旨在在全国各地营造保护性环境的更广泛办法。与此同时，也有一些非联合国行为体认为，仍然过度依赖军警部署作为应对保护平民需求的主要形式。这绝不应被理解为减少特派团为平民提供人身保护的必要性和责任。

50. 特派团在这一领域让联合国国家工作队密切参与并与之协调的能力也具有至关重要的近期和长期意义。南苏丹特派团已经让一些民间社会行为体参与了特派团活动，而其他行为体认为，如果让它们更密切地参与，特派团可以从其当地知识和关系中受益匪浅。

加强国家能力

51. 特派团保护平民战略第三层次工作的一个重要部分旨在加强国家机构和行为体的能力，特别是司法和安全系统的能力。目的是帮助国家通过有效运作和可问责的机构提高保护公民的能力，并增强公民权能，以建立一个强大的民间社会，使国家对其义务负责。

52. 营造有利环境促进对侵犯人权行为追责是特派团保护平民办法的一个组成部分。在这方面，特派团的法治、人权、警察、民政和性别平等各科与司法部门、南苏丹人民国防军、南苏丹国家警察局和性别平等部密切合作，以加强国家在问责进程方面的能力，并取得了不同程度的成功。

53. 性暴力和性别暴力对南苏丹妇女和女童构成重大威胁。虽然南苏丹政府已采取步骤处理性暴力和性别暴力问题，包括设立了一个特别法庭和进行军事起诉，但缺乏政治意愿和对司法系统的投资有限，造成了一种助长此类犯罪的环境。

54. 特派团的法治、人权、民政和性别平等各科开展协作，以加强司法部调查和判决性暴力和性别暴力犯罪的能力。所作的努力包括提高社区认识、设立流动法院和增强幸存者参与司法程序的权能。

55. 联合国开发计划署(开发署)的额外支持和协调努力对于加强国家警察局的能力和问责至关重要，特别是在性暴力和性别暴力相关调查和国际法等领域。可以与社区和传统领导人合作，通过广播和其他渠道提高公众的认识。

长期解决办法

56. 在南苏丹这样一个年轻的国家建立一个以法治为基础的可行治理制度是一项长期任务，远远超出特派团的任务规定和任务期限。南苏丹特派团这样的和平行动不是南苏丹机构建设的长期伙伴。因此，不应夸大特派团在这方面能够取得

的成就。尽管如此，今天在为发展机构和能力奠定基础方面所作的少量投资，可能对在治理系统中将保护平民制度化具有持久价值。

57. 出于上述原因，特派团的能力提高工作需要与联合国国家工作队的工作密切联系，并立足于一个协调一致的全组织综合办法，致力于持久解决与保护平民有关的根本问题。确保这种协调一致性对于联合国在南苏丹特派团撤离后在南苏丹发挥作用关系重大，并有助于该国建立一个更可持续的保护性环境。这还包括加强政府在保护平民方面的主要作用。

联合国警察的双重作用

58. 联合国警察为平民提供实体安保，并开展能力提高工作支持国家警察局，以社区警务为重点，采取以幸存者为中心的办法应对性暴力和性别暴力事件。该部门全面负责马拉卡勒平民保护点的安全。由于该营地的局势仍然紧张，联合国警察需要保持高度警惕，并准备应对任何暴力事件的爆发，包括为此吸取 2023 年 5 月和 6 月暴力事件的教训。在该营地部署由女性主导的巡逻队是一种积极做法，应能使妇女和女童更放心地报告与具体性别有关的关切。

59. 联合国警察和妇女保护股应共同协调努力，解决妇女和女童缺乏适当保护的问题，她们在离开境内流离失所者营地和马拉卡勒平民保护点时面临被强奸的风险。联合国警察将性别平等和女警技能发展作为优先事项，但女警英语识字率低构成了一个挑战。缺乏讲阿拉伯语的联合国警察也是一个突出挑战。

60. 鉴于计划于 2024 年举行重要选举，联合国警察应评估其是否准备好向国家安全机构提供必要的支持和咨询，以确保和平选举。

监测、预警、联合分析和及早应对

监测、预警和分析

61. 大多数对话者认为，南苏丹特派团持续提高其监测、信息和数据收集、核查和综合分析的能力。特派团领导层的决策依赖于特派团总部根据外地办事处的定期报告和分析进行的综合分析。特派团领导层对信息和分析的质量足以使其作出必要决定表示满意。

62. 不过，特派团仍有余地加强其能力，以挖掘和优化利用特派团和非特派团实体所掌握的大量优质信息和知识。不断改进数据收集和综合数据管理对于特派团的分析、规划和决策至关重要。

63. 南苏丹特派团面临的一个主要挑战是，收到的信息和“预警”数量很大且有时相互矛盾，可能难以管理，往往需要时间进行三角互证和核实，这一问题需要在监测和分析系统内解决。这似乎是影响特派团及时和灵活应对潜在和现有危机的能力的一个重要因素，此外还有联合国的一些行政、安保和其他业务程序，以及在某些情况下国家当局拒绝实际进出该国某些地区的做法。

64. 与主要社区利益攸关方定期沟通是加强特派团对当地现实情况的了解、可靠地评估潜在风险和趋势以及加强特派团战略预见能力的重要手段。在这方面，特

派团部队、联合国警察和民政、政治事务和人权等文职部分之间的密切合作至关重要，这些部分通过各自渠道与社区接触。应进一步加强通过联合行动中心和特派团联合分析中心精简的数据收集和管理以及分析整合工作，避免信息孤岛，并应充分利用来自特派团所有部门和可靠的非特派团实体的信息和见解。

及早应对和预防

65. 特派团领导层认识到，以迅速和灵活的方式应对冲突的爆发或潜在爆发是一项重大挑战。在应对预警信号时，特派团的一般做法是根据每种情况的需要，授权部署军警人员和文职人员，或加强现有的部署，以防止暴力的爆发或减轻其影响，并保护平民。预防至关重要，但也具有挑战性，特别是在自发爆发冲突等没有预警的情况下。

66. 特派团利用其存在和影响力，努力制止暴力，保护陷入冲突或逃离冲突的平民，而自身不直接以武力介入冲突。这可能是一项艰巨的任务，因为在大多数情况下，冲突涉及平民，或者很难区分涉入冲突者和寻求保护的平民。

67. 特派团高级领导层根据外地办事处提供的信息和分析同时进行政治层面的接触，有助于提请政府最高层注意采取行动，化解持续的暴力。在外地一级，也有类似的职责分工，以确保作出协调一致的集体应对。然而，在实地一级也提出了一些关切，认为朱巴在根据共享的数据和分析采取及早应对行动方面缺乏指示。在这方面，朱巴总部与外地办事处在政治干预方面的密切协调至关重要，需要持续关注。

南苏丹特派团的行动自由

68. 特派团继续面临的一个重要业务挑战是其部队和其他人员的行动受到限制，包括在进行巡逻或应对危机局势时。部队指挥官强调，国家当局对行动的限制有所减少。与此同时，特派团外地人员和人道主义组织对于与保护平民和预警迹象有关的准入持续遭到拒绝表示严重关切。例如，在中赤道州，特派团报告称持续面临过度限制，严重拖延了特派团对预警指标的反应。

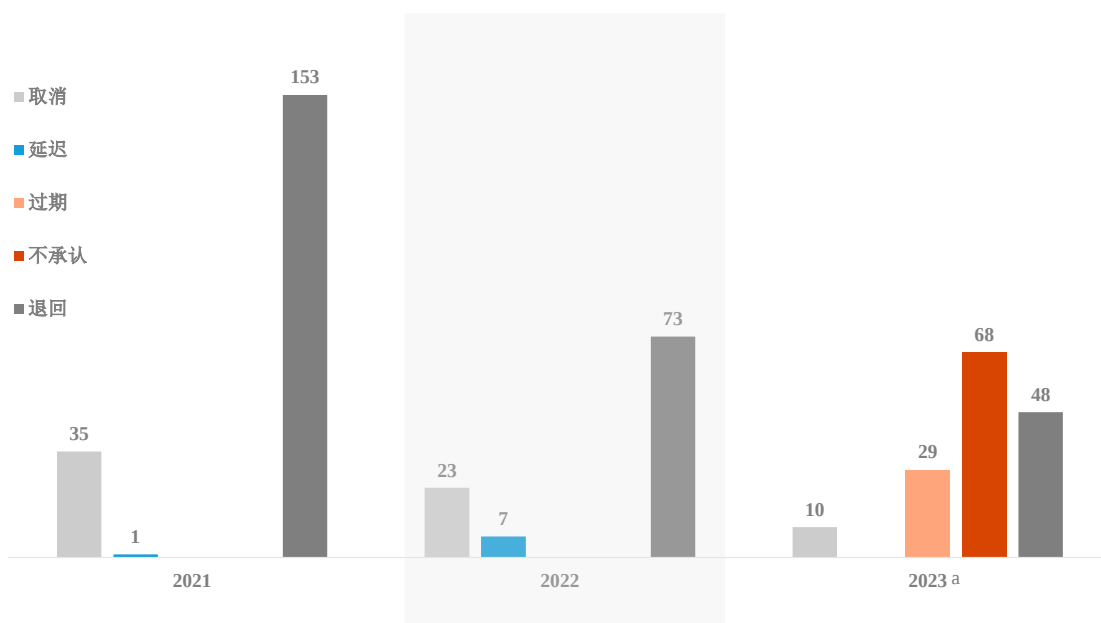
69. 虽然南苏丹特派团部队只需要将其行动计划通知当局，但在实践中，这一通知实际上已成为一种“审批”程序，往往被用来拒绝或限制进入某些地区。据报告，拒绝准入的时间有时长达三个月，理由往往是为南苏丹特派团人员的安全考虑。在许多情况下，拒绝准入似乎与安全部队正在进行的安全行动有关。还有人担心限制准入可能与政府安全部队侵犯人权有关。

70. 最近拒绝准入的情况呈上升趋势，原因是特派团希望进入某些新的地区，包括受苏丹冲突影响地区的新“热点”。对特派团过去三年关于拒绝准入的数据审查显示，2023 年政府“不承认”的准入通知大幅增加，特别影响到中赤道州等热点地区(见下图三)。

71. 虽然 2022 年拒绝准入的次数似乎总体上有所减少，但这仍然是一个重要的业务挑战，随着该国进入关键的选举季，这一挑战在未来一年可能变得更加严峻。

图三

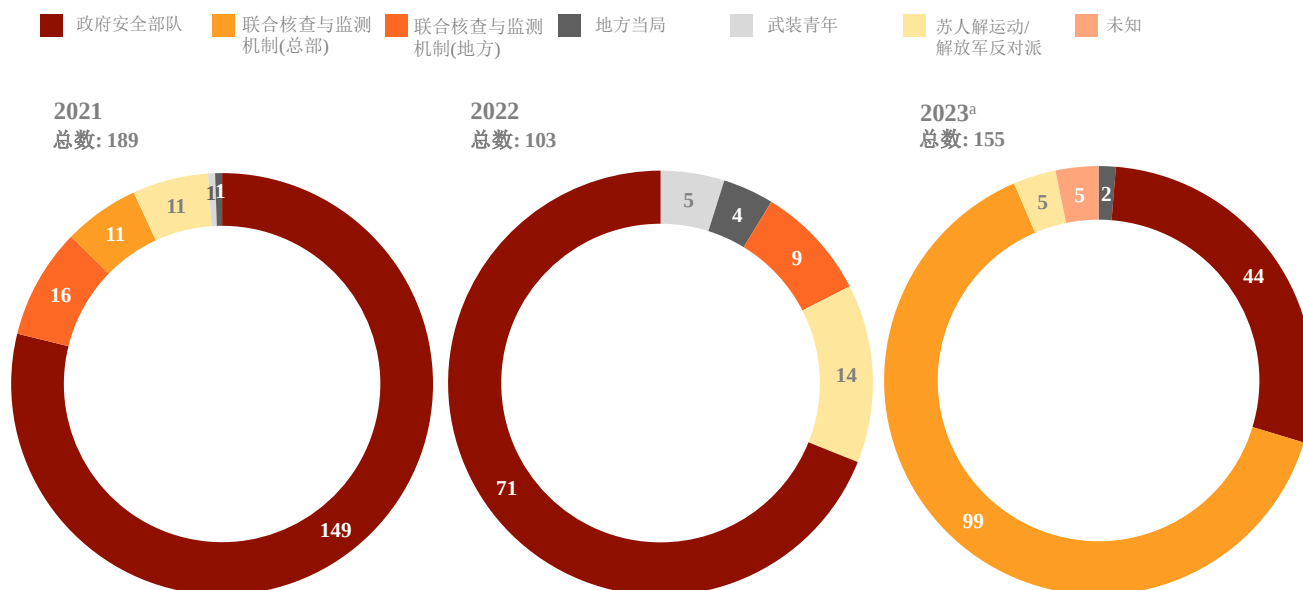
按年份分列的拒绝准入情况(2021 年 1 月 1 日至 2023 年 11 月 20 日)

^a 2023 年数据反映 2023 年 1 月 1 日至 11 月 20 日的情况。

资料来源：南苏丹特派团。

图四

按行为体分列的拒绝准入情况(2021 年 1 月 1 日至 2023 年 11 月 20 日)

^a 2023 年数据反映 2023 年 1 月 1 日至 11 月 20 日的情况。2023 年，截至 11 月 20 日，有 5 次拒绝准入事件无法归因，显示为未知。

资料来源：南苏丹特派团。

影响评估

72. 在南苏丹特派团注重在全国各地扩大其影响力之际，衡量其保护平民工作的影响是需要增加投资的一个关键领域。应加快实施全面规划和业绩评估系统。该系统旨在协助特派团规划和评估其影响，包括有关保护平民活动的影响，并确保所有保护平民的干预措施都符合第 2677(2023)号决议。

73. 自 2019 年以来，外部咨询人每年进行一次看法调查，以衡量南苏丹人民对南苏丹特派团作用的态度和看法。调查显示，对特派团在建设持久和平方面的作用有积极的看法。特派团的存在和活动被视为对妇女的安全作出了积极贡献，据报告，特派团在预防、减少和解决族裔间冲突方面的作用有所改善。可更有效地利用特派团与民间社会组织定期举行的结构化会议，评估特派团的影响。

74. 联合国各实体、非政府组织和南苏丹民间社会分享了南苏丹特派团执行保护平民任务的总体积极经验，包括向人道主义工作者和资产提供扩大的实体保护支持，以及特派团参与冲突地区人道主义行为体的撤离。

战略沟通

75. 特派团利用不同媒体，特别是通过广受欢迎的米拉亚电台和社交媒体，宣传强有力的以保护平民为重点的信息。虽然在南苏丹这样的国家，电台是一种有效的媒体，社交媒体在城市地区也很有效，但鉴于该国部分地区的电台覆盖不稳定，而且城市中心以外的互联网渗透率有限，特派团必须开发更多的创新外联渠道。其中一些可与特派团的社区一级工作挂钩，以提供有针对性的以社区为重点的内容。

76. 据指出，特派团的社区联络助理，特别是女性工作人员，是特派团军事和文职部分与社区联系的宝贵资产。

77. 更广泛而言，特派团必须制定战略，更好地宣传其保护平民的责任，以及在防止发生暴力和管理危机方面的成就和挑战，这有助于管理预期。

协调

全组织协调

78. 大多数意见认为，联合国在南苏丹保护平民方面的一体化程度继续提高。如上文所述，特派团的能力提高工作与联合国国家工作队的工作有很大的互补性。特派团是强有力的政治和安全力量，有利于更广泛的联合国系统，而联合国广泛的业务、网络和知识库则是特派团的主要资产。

79. 尽管如此，联合国全系统一致性仍有改进的余地，包括在协调机制、信息管理系统以及项目的制定和执行方面。根据联合国各实体各自的任务规定，有多种保护战略和信息数据系统，通过加强协调与合作，可大为改善信息共享和保护平民工作，特别是在应对性暴力和性别暴力等领域。

80. 南苏丹和解、稳定和复原力多伙伴信托基金在加强联合国系统综合干预措施方面发挥了重要作用。在使用该基金时与联合国牵头的其他供资机制进行更密切

的协调，将提高该基金的影响力。联合国国家工作队为加强联合国牵头的供资机制的一致性和合作方面可以发挥关键作用。

81. 南苏丹特派团和开发署实施的流动法院以及各种法治和安全部门能力提高和培训项目是重要的干预措施，通过加强协调与合作，这些措施可能会更有影响力。据着重指出，南苏丹特派团与联合国其他实体在外地一级的总体协调是积极的，但在保护平民方面，南苏丹特派团应努力进一步加强联合国全系统的一致性、协调性和互补性，同时认识到每个实体各自的任务责任、原则和相对优势。

与非联合国实体的协调

82. 人道主义组织强调，加强协调和特派团心态的转变有助于改善与非政府组织和民间社会行为体的信息共享和协作。人道主义协调机制可与特派团保护平民机制或干预措施更好地联系起来。

83. 非政府组织和南苏丹民间社会组织强调，通过增进合作、改善沟通和提高透明度，它们可以为南苏丹特派团保护平民的干预措施作出更大贡献，特别是在社区一级的和平与和解工作以及支持加强政府能力方面。

区域层面

84. 重组后的联合监测和评价委员会以及停火和过渡期安全安排监测机制在政府间发展组织的主持下，尽管资源有限，但仍继续就《重振协议》提供见解和持续跟踪进展情况。此外，他们的详细分析有助于非洲联盟与南苏丹政府、南苏丹特派团和其他国际行为体进行政治接触，包括为确保保护平民进行接触。

85. 鉴于气候变化对保护南苏丹平民的影响，秘书长非洲之角问题特使办公室为解决共同的气候、和平与安全关切而采取的合作举措与南苏丹密切相关。这些举措，包括气候安全机制，为南苏丹提供了一个重要机会，使其能够利用区域和次区域平台，并成为应对因气候变化而加剧的保护问题的综合解决方案的一部分。

86. 在邻国的大量南苏丹难民的状况是一个值得密切关注的问题，无论是从他们可能的回返，还是从他们参加 2024 年选举的权利的角度来看都是如此。

结论和建议

结论性意见

87. 联合国南苏丹特派团证明了保护平民作为一项关键维和职能的重要性。在过去十年中，特派团拯救了成千上万平民的生命，此外还保护了成千上万人免遭人身伤害。南苏丹公众和国际行为体对南苏丹特派团及其领导层持积极看法。近年来，与政府的关系明显改善。南苏丹特派团在各种程度的暴力中执行保护平民的棘手任务，没有卷入与任何冲突方的直接冲突，也没有损害其公正性。该特派团仍然是一个至关重要的维持和平特派团。

88. 与此同时，令人关切的是，在导致特派团将任务导向调整为保护平民的大规模暴力发生十年后，境内流离失所者问题远未得到解决，保护平民的问题仍令人深感担忧，对妇女和儿童的影响尤为严重。南苏丹估计人口略多于 1 100 万，境

内流离失所者人数为 230 万, 240 万南苏丹人成为难民。由此引发的严峻问题是, 未来这个问题的趋势如何, 以及 5 年或 10 年后这些数字将是多少。因此, 必须采取认真的步骤, 为境内流离失所者状况找到持久的解决办法, 或至少大幅度缩小其规模。这需要所有有关各方, 但首先是南苏丹政府的紧急关注。还需要联合国系统进行中期和长期规划。

89. 解决这一问题的关键出发点在于找到持久解决该国政治问题的办法, 而这一办法掌握在该国领导人和主要政治行为体手中。因此, 通过执行《重振协议》完成政治过渡和解决涉及未签署/拒不签署协议团体的未决问题, 是该国要完成、也是国际社会要付诸努力的最关键任务, 为此国际社会要大大提高在所有方面的参与和支持水平。国际社会对南苏丹的关注似乎有所减弱, 部分原因是其他地方发生了其他重大危机。现在是重振国际社会对南苏丹的参与和鼓励的关键时刻。安全理事会一致表示支持和大力鼓励, 在此关键时刻可对南苏丹产生重大影响。

90. 对保护平民至关重要是完成部队的统一, 将国家警察部队发展成为一个值得信赖、专业和可问责的机构, 同时加强司法系统。在南苏丹特派团仍在该国期间, 必须在这方面取得重大进展, 以确保特派团最终在国家具备适当保护平民能力的情况下完成过渡。必须避免仓促撤离, 这可能危及已经取得的保护成果。

91. 在此之前, 南苏丹特派团必须继续加强其保护平民的活动。在发挥政治作用的同时, 特派团将需要提高其保护平民的规模, 既要扩大其在全国的地理覆盖面, 又要在其保护平民战略所述的三个保护行动层次上扩大其参与的实质深度。通过与联合国和非联合国发展实体密切合作, 加强政府保护平民的能力, 是这一努力的重要组成部分。

92. 南苏丹特派团在执行强有力的保护平民任务时, 无论平民受到的威胁来自何方, 都应积极主动地采取果断行动。与此同时, 特派团是在一个主权国家的领土内开展行动, 该国政府尽管缺乏团结和凝聚力, 但仍负有保护平民的首要责任。这也许是执行特派团保护平民任务最具挑战性的方面。南苏丹特派团一方面有义务执行安理会赋予它的强有力的任务, 同时还要尊重国家在保护其公民方面的首要地位, 并努力加强政府在保护平民方面的能力和问责。

93. 再加上其新任务的高度规范性, 这一现实往往造成公众(包括国际社会)对南苏丹特派团能够取得何种成就的期望与特派团作为维持和平行动的实际能力(及局限性)之间的差距。在长期解决平民脆弱性的根本性和系统性原因方面尤其如此。在这方面, 特派团作为综合(三重联系)办法和更广泛的联合国过渡规划的一部分, 可发挥重要的桥梁作用, 特别是在协助支持平民回返方面。解决办法同样在于政府是否有能力在国际社会的支持下尽快加强国家机构的能力和问责。不存在捷径。

94. 上文讨论了特派团的良好做法、能力需求和保护平民工作中需要改进的关键领域, 并提出了一些行动措施建议。以下是根据独立专家进行的审查提出的关于提高特派团保护平民工作效力的主要建议, 但并非详尽无遗。

建议

政治行动

95. 随着南苏丹进入政治过渡的关键阶段,在执行《重振协议》方面,包括在统一安全部队方面出现重大延误,对保护平民具有严重影响,南苏丹特派团、联合国领导层、区域行为体和广大国际社会应大力加强与政府和主要政治行为体的接触,以鼓励完成政治过渡进程,并解决涉及未签署/拒不签署协议团体的未决问题。

96. 在安全和提供基本服务的情况下让境内流离失所者自愿回返原籍地(或在不可能的情况下重新安置),在此基础上采取措施促成和鼓励持久解决方案,是与政府接触和合作中的高度优先事项。自愿回返可以有计划、分阶段地展开,从可以立即开始回返或重新安置的社群开始。南苏丹特派团警察和部队的部署可与这些努力更紧密地结合起来,以便在回返平民中建立信任。政府承诺与南苏丹特派团和其他伙伴密切合作开展这项工作至关重要。

任务执行情况

97. 南苏丹特派团应扩大正在进行的转变,从以前主要是静态的保护性部署态势转向更大的机动性,并扩大其在全国各地的能见度和足迹。重点应放在可能需要采取强有力行动的快速反应上,以防止和缓解暴力的爆发,支持境内流离失所者回返,以及建立和平和巩固和平。

98. 特派团所有构成部分的人员必须充分适应这一导向调整。南苏丹特派团军警人员和文职人员的心态和看法必须反映出他们决心保护面临紧迫暴力危险的平民,并愿意在必要时承担具有挑战性的任务和维护安全主导权。在心态上作好准备还意味着要坚持高标准的行为,特别是在对待和保护平民,尤其是妇女、儿童和其他弱势群体时。

99. 特派团应当在建立和平、和解和增强社区权能方面,在全国各地包括与民间社会行为体建立更广泛和更深入的网络和伙伴关系方面,以及在加强在这一工作领域与联合国其他实体和非联合国实体的合作方面,扩大在社区一级的互动接触。

100. 随着南苏丹特派团扩大在全国各地的互动接触,应始终部署由军警人员和文职人员组成的全特派团存在。应提高语言技能和文化意识。应进一步努力征聘更多讲阿拉伯语的人,特别是在联合国警察中。

101. 应优先考虑雇用更多的社区联络和语言助理。他们被认为对特派团的工作极有价值,随着南苏丹特派团扩大其存在和与社区的互动接触,他们的有益作用可能会增加。

102. 在2024年计划举行的选举之前、期间和之后的潜在动荡时期,南苏丹特派团应在政治和安全方面处于良好的战略地位,无论是在其自身保护平民的态势方面,还是在其应向国家行为体提供的支持方面。促进开放的公民空间和保障选举

得到各方参与，特别是青年、妇女、境内流离失所者和回返者的参与，是特派团战略目标的重要组成部分。

103. 为了更好地满足妇女和女童的保护需求，南苏丹特派团应加强其防止和减轻性暴力和性别暴力风险的承诺。其中应包括建立定期保护巡逻制度，在境内流离失所者营地和平民保护点陪同妇女和女童进行拾柴等日常生计活动。妇女保护股、联合国警察、对妇女的性别暴力问题工作组和性别暴力问题子群组可提供协调领导。

行动自由

104. 特派团和联合国总部应在最高级别更积极主动地与南苏丹政府接触，以解决与特派团行动自由有关的问题，这些问题尽管有所改善，但继续妨碍特派团在保护平民方面的机动性，随着特派团延长部署所需的行动增加，这一问题可能带来更多困难。

协调

105. 整个联合国系统在南苏丹的协调水平总体上是积极的，但应继续努力加强一致性，包括在制定全组织保护平民的综合办法、协调机制、信息管理系统以及项目制定和执行方面。一个关键目标应当是避免重复举措。

衡量影响

106. 特派团非常需要一个全面和可靠的系统来评估其保护平民活动的影响，而不仅仅是外部进行的有用的看法调查。应加快正在与总部合作进行的推动实施全面规划和业绩评估系统工作。

持久解决办法

107. 特派团的能力提高工作需要与国家工作队这方面的工作密切联系，并立足于一个协调一致的全组织综合(三重联系)办法，致力于持久解决威胁或伤害平民的根本驱动因素。联合国系统应尽早为支持南苏丹特派团撤离后时期的持久解决办法作好长期战略准备。联合国在南苏丹的领导层共同阐述的联合国综合过渡战略提供了适当途径，以便联合国系统提供协调一致的保护平民支助，使该国能够长期自力更生。

任务范围、能力和资源问题

108. 南苏丹特派团应继续利用其现有能力和资源，通过调整活动优先次序、调整内部组织安排和重新调配工作人员等方式，提高执行强有力任务的业绩，同时继续查明随着其机动性和部署的扩大可能出现的能力挑战。

109. 与此同时，应认真考虑特派团目前的额外资源需求。随着该国进入关键的选举时期，扩大特派团的机动性和足迹是一项重大任务。特派团将需要增加军事力(在其核定兵力范围内)以及车辆和其他设备，以提高其危机应对能力和在全各地的正常机动性。

110. 还应考虑简化南苏丹特派团目前的任务，但不削弱其强有力的性质或采取积极主动姿态的要求，为此应规定要执行的任务的广泛参数，并允许秘书长及别代表在执行这些任务的方式上有足够的灵活性。
