



安全理事会

Distr.: General
2 November 2011
Chinese
Original: English

秘书长关于南苏丹的报告

一. 导言

1. 本报告是根据 2011 年 7 月 8 日安全理事会第 1996 (2011) 号决议第 19 段提交的。安理会该决议请秘书长同南苏丹政府协商后，在 4 个月内向安理会提交联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的基准，并在其后每隔 4 个月定期向安理会通报进展情况。本报告评价了该国的总体局势，并提供了南苏丹特派团自 2011 年 7 月 9 日成立以来所开展活动的最新情况。

二. 特派团的过渡、开办和规划

2. 2011 年 7 月 8 日，我的特别代表茜尔德·弗拉菲尤·约翰逊和一个小规模先遣队抵达南苏丹，以加快在 7 月 9 日开办联合国南苏丹特派团的工作。到 7 月 31 日，2 000 多名国际和本国文职工作人员、203 名联合国军事观察员、64 名参谋和 378 名联合国警察已从联合国苏丹特派团(联苏特派团)正式改派到南苏丹特派团。南苏丹特派团获得了原本属于前联苏特派团的工作人员和资源，但仍然面临各种挑战：不仅需要与新的高级领导层一道启动一个新的行动，而且需要立即提出战略和业务规划。

三. 政治动态

3. 7 月 9 日，《全面和平协定》规定的过渡期间结束，南苏丹共和国作为独立国家宣布正式成立。来自世界各地的 30 位国家元首、部长和贵宾，包括苏丹总统奥马尔·巴希尔，出席在朱巴举行的独立仪式。我和大会主席均有幸出席这一历史性仪式。在仪式上，萨尔瓦·基尔总统宣誓就职，签署并颁布《南苏丹过渡时期宪法》，宣布公开大赦所有民兵集团。基尔总统还强调了南苏丹在反腐、治理和政治包容性等领域面临的核心挑战，并指出，当前的过渡时期是对该国政府如何应对这些挑战的重大考验。巴西尔总统也在仪式上重申，苏丹政府承认南苏丹，并承诺与基尔总统紧密合作，以解决未决问题，在前进道路上建立强有力的伙伴。



南苏丹政府的成立

4. 7月9日以来，南苏丹政治领导人把重点放在成立新政府和建立新的政府机构上。7月10日，基尔总统颁布一项政令，重新任命几乎所有现任内阁成员担任看守部长。前苏丹南方副总统里克·马查尔随后在7月11日宣誓就职。在新内阁于9月1日宣誓就职之前，没有作出任何重大政策决定，也无法与南苏丹特派团等合作伙伴进行协商。

5. 2011年8月26日，基尔总统发布政令，任命由29名部长和27名副部长组成的政府。在此之前，基尔总统发布政令，任命一位新的最高法院首席大法官和新的中央银行行长。除了少数例外，上届政府的主要政治利益攸关方在新内阁中担任职务，但对其职责作出一些改变。虽然内阁成员主要来自苏丹人民解放运动（人解运），其他五个政党也出任职务，反映了更加广泛的地区和性别代表性。

立法动态

6. 8月1日，基尔总统发布政令，任命由332名成员组成的全国立法议会以及由50名成员组成的一个新的实体——国务委员会。议会成员包括：前苏丹南方立法议会成员；从南部选区选出的96名前苏丹国民议会成员；根据《过渡时期宪法》规定由总统任命的66名新成员。将全国立法议会总共66个新席位中的20个席位以及5个国务委员会席位分配给反对党。这些议会席位在五个反对党之间分配，每个党派获得四席。加在一起，各反对党拥有议会约10%的席位。若干反对党对这些任命提出异议，声称在政党领导人论坛2011年4月的会议上承诺把全国立法议会全部席位的20%给予这些反对党。

7. 8月8日，基尔总统在全国立法议会和国务委员会联合就职会议上发言，强调了国家发展计划规定的政府的五个优先事项：教育、保健、基础设施发展、法治和苏丹人民解放军（苏丹解放军）的转型。他公布了在新内阁成立100天内将在其中每个方面实现的具体目标。他还表示承诺，将在100天内制定重大的透明度和问责制立法。

8. 司法部已编写政党法草案和全国选举法草案。《国籍法》已获得通过并成为法律，其中阐述了南苏丹公民的定义。为了实现这些过渡时期政治里程碑，南苏丹特派团提供斡旋，并与该国政府接触，以倡导与所有利益攸关方开展包容性、协商进程。每项草案在提交内阁供作出决定之前，均提交各政党讨论。在《选举法》通过后一个月内，将成立独立的全国选举委员会。根据《过渡时期宪法》，总统应在2012年1月9日前成立全国宪法审查委员会，以在召开全国宪法会议之前有一年时间开展审查进程。

经济动态

9. 南苏丹独立后，南苏丹和苏丹立即发行新币。南苏丹政府自7月18日起采用新币——南苏丹镑，并在9月1日停止苏丹镑的流通，《全面和平协定》各方原计划在六个月过渡期间使用，过渡期间可延长至九个月。

10. 7月18日至9月1日期间,南苏丹银行按照1:1的汇率,将在南苏丹流通的21亿苏丹镑中的17.71亿兑换成南苏丹镑。此外,苏丹政府也在8月初发行新钞,并在8月底禁止输入或使用旧的苏丹镑。南苏丹银行宣布,打算在12月之前采取南苏丹镑紧盯美元政策。南苏丹与北部接壤的地区受到商品短缺的不利影响,出现通货膨胀。南苏丹中央统计局报告称,南苏丹的通货膨胀率为61.5%。

反腐败努力

11. 基尔总统在独立日讲话、8月8日全国立法议会和国务委员会联合会议的开幕词、9月19日在大会第六十六届会议的发言中强调,反腐败在他的国家议程中具有重要地位。他提出的打击腐败立法方案主要侧重于同公共财务管理和问责、采购、内部审计以及石油和燃油收入管理有关五项拟议法案。他还采取了相关举措:调查和起诉腐败案件以及公布调查结果;执行公职人员收入和资产申报;审查过渡时期的土地销售;促进匿名返还非法挪用资金。他欢迎瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和澳大利亚在追回非法挪用资金方面提供协助。

确定国家首都所在地

12. 长期以来,确定以及可能扩大国家首都这一问题一直引起辩论,有一些未决问题涉及到朱巴土著社区的土地权利以及联邦政府使用周围地区土地的权利。在2011年2月成立了一个小组委员会,负责为确定首都所在地提供若干可行选项,供内阁审议。2011年9月,部长理事会作出第一项重大政策决定,将国家行政首都从中赤道州的朱巴迁至湖泊州的拉姆塞尔。

13. 拉姆塞尔距离朱巴近200公里,在地理上位于南苏丹的中心,因为这一位置不会让南苏丹三个主要地区中的任何一个地区占有优势,因此被认为具有中立和统一作用。目前,拉姆塞尔基本上没有得到开发并无法进入,没有铺设道路或基础设施。全国部长理事会成立了一个由住房和实体规划部长牵头的委员会,负责确定搬迁方式,确保在五年内建成必要的基础设施。该部有45天的时间制定拟议搬迁路线图,将路线图和替代建议的其他资料一并提交总统办公室。

南苏丹和苏丹的双边关系

14. 尚未完成的《全面和平协定》和独立后谈判仍然缺乏进展,特别是在财政安排、阿卜耶伊和边界划定方面,7月9日以来,这已造成北南关系缺乏进展,南苏丹出现严重的不确定性。由于南科尔多凡州和青尼罗州的冲突加剧,北南关系特别紧张,苏丹政府指控北方的苏丹人运/解放军得到南苏丹的支持。南苏丹政府否认这些指控。6月20日关于阿卜耶伊的协定的执行工作出现拖延,也造成两国之间的紧张关系。

15. 10月8日,巴希尔总统和基尔总统在喀土穆举行会晤,两国总统会后发表积极的公开谈话,并再次承诺为解决这些问题作出共同努力。

政府的对外和外交关系

16. 南苏丹政府已加入或申请加入若干国际组织。2011 年 7 月 14 日，南苏丹加入联合国，成为第 193 个会员国；8 月 15 日，南苏丹正式成为非洲联盟第 54 个成员。南苏丹还申请加入尼罗河流域倡议，并表示有意加入政府间发展管理局(伊加特)。南苏丹还宣布提出东非共同体观察员地位的申请，并有意成为其成员。

17. 南苏丹政府正在通过在朱巴和外部开展外交接触，加强国际贸易联系和外交关系架构。在朱巴，一些派驻大使已向基尔总统提交国书，14 个国家已在南苏丹正式设立大使馆。同时，外交和国际合作部表示，将在若干国家设立更多使团。

四. 安全动态

18. 在本报告所述期间，南苏丹政府采取重要举措，通过将民兵集团编入苏丹解放军以及作出政治和解努力，化解内部安全威胁。然而，未参与这一进程的民兵集团和社区间暴力行为依然是动荡的主要来源，造成大量平民死伤，特别是在琼莱州。尽管南科尔多凡州和青尼罗州发生交战以及阿卜耶伊缺乏进展，但这并没有在南苏丹引起暴力行为，但人们感到关切的是，冲突会在没有预警的情况下蔓延到边境以外。

民兵集团

19. 2011 年 7 月和 8 月间，该国政府和三个民兵领导人采取双边举措，落实将其编入苏丹解放军的各项安排。迄今，过去与 Peter Gadet 结盟的约 1 000 名民兵、已故 Gatluak Gai 领导的集团中的 450 名民兵以及与 David Yau Yau 结盟的 207 名民兵已经进驻苏丹解放军军营。此外，人数不详的 Gabriel Tanginya 部队已进驻 Mapel 地区，为编入苏丹解放军做好准备。该国政府在民兵整编方面取得重大进展，只有 Athor、Olonyi 和 Ogat 领导的民兵没有参与整编进程。南苏丹特派团为该国政府整编这些民兵的工作提供支助，包括审查、登记和提供运输。

20. 7 月初，以琼莱州为活动基地的民兵领导人 David Yau Yau 接受南苏丹政府提出的大赦，开始整编部队。这些部队后来有 207 人被编入苏丹解放军，驻扎在皮博尔镇外一个乘坐直升机才能进入的地区。在 9 月 5 日结束的一个行动中，南苏丹特派团提供后勤援助，把部队从皮博尔镇运送到位于东赤道州 Owiny Ki=bul 的苏丹解放军基地。据苏丹解放军报告，这个集团的整编进程已经完成，但 Yau Yau 的部队在琼莱省的一些残余人员可能已经成为土匪。

21. 2011 年 7 月 18 日，民兵领导人 Gatluak Gai 同意停火和与苏丹解放军整编的计划。Gai 本人在五天后发生的内部纠纷中丧生，但他的部队总体上继续遵守这项协议。据苏丹解放军称，Gai 的战斗员最初驻扎在联合州 Koch 县，其中大约 450 人已经转移，目前驻扎在位于西加扎勒州 Mapel 的苏丹解放军设施。不知道还有多少部队仍然没有参与这一进程。

22. 2011 年 8 月初, Peter Gadet 同意停火, 并将其部队编入苏丹解放军。尽管他的一些高级指挥官拒绝参与重返社会进程, 其大多数部队(约有 1 000 人)——其中一些人来自联合州, 而其他一些人是从南科尔多凡州调来的, 先是调派到联合州, 然后调往位于西加扎勒河州 Mapei 的苏丹解放军设施——同意加入这一进程。在联合州进行的初步目测显示, Gadet 部队中有大量不满 18 岁的儿童。随后, 南苏丹解除武装、复员和重返社会委员会、联合国儿童基金会(儿基会)和南苏丹特派团在 10 月底把 44 名儿童带走, 让他们与家人团聚。全面审查虽然还无法开展, 但预计不久就会进行。

23. 民兵领导人 George Athor 还十分活跃, 依然是琼莱州一个重大的破坏稳定因素。近期报告显示, Athor 可能在该州西部指挥数百名民兵开展活动。9 月 27 日, Athor 的部队据称抢劫了世界粮食计划署储存在位于琼莱州 Jiech 的一个仓库中的粮食供应。

24. 民兵领导人 Johnson Olonyi 和 Ayok Ogat 仍然在沿上尼罗州东部边界一带积极活动。8 月 18 日至 20 日发生在 Manyo 县的交战据称造成 35 名苏丹解放军和 63 名 Olonyi 部队的人员死亡。苏丹解放军之后加强了其阵地, 该地区也一直保持相对平静。

社区间冲突

25. 在本报告所述期间, 琼莱州继续发生严重社区间冲突, 给平民人口造成重大影响。2011 年 8 月 18 日, 穆尔勒族战士对琼莱州的一些洛乌努埃族城镇发动袭击, 其中包括 Peiri、Yuai、Motot 和 Pulchoul。这是对 2011 年 4 月和 6 月洛乌努埃族人对穆尔勒族城镇发动的大规模袭击的回应, 那些袭击造成数百人死亡。南苏丹特派团尚无法证实准确的伤亡人数, 但根据当地报告作出的估计, 有多达 600 人丧生, 700 人受伤。这些袭击在规模和范围上超出了通常与传统的抢牛袭击有关的暴力行为; 不断有报告称, 有人在穆尔勒族社区内部进行动员, 因此今后发生袭击的可能性依然是一个令人严重关切的问题。

26. 袭击发生后, 基尔总统指示苏丹解放军在琼莱州进行预防性部署, 南苏丹特派团也鼓励采取这一做法。特派团进行每日空中巡逻, 并向该地区派出一个连的军事力量, 以起到遏阻作用。暴力行为发生后, 特派团还加强空中侦察行动, 并派出综合评估团。南苏丹基督教协进会在南苏丹特派团以及当地和国家政治领导人的直接支持下, 通过开展一系列拜访主动与各社区直接接触, 以缓和局势并最终举行和解会议。两个社区之间的全面和解进程现已在进行中。这包括为今后在儿基会和联合国开发计划署(开发署)支持下交换被绑架儿童所作的努力。南苏丹特派团对暴力行为也采取对策, 不仅促成这些和解努力, 而且扩大了特派团在琼莱州的部署和行动。

27. 9 月 10 日, 联合州 Mayendit 县的努埃族社区在最近解除武装后发生抢牛袭击事件, 据称造成 46 人死亡, 13 人受伤, 45 人失踪。据目击者称, 与传统袭

击不同的是，袭击者企图尽可能多地造成人员伤亡，包括把妇女和儿童作为袭击目标。当地的努埃尔族社区声称，袭击者是来自瓦拉布州的丁卡族青年，但丁卡族领导人对这一指责予以否认。

解除平民武装

28. 南苏丹政府于8月初在湖泊州、联合州和瓦拉布州启动了解除平民武装行动，并计划在10月中旬将活动扩展到琼莱州。这种方法由各州州长发起，涉及社区领导的自愿解除武装活动，必要时继之以苏丹解放军领导的强行解除武装行动。截至10月7日，据报告湖泊州共自愿上交3 200件武器，瓦拉布州上交武器2 500件。该运动的自愿阶段在进行过程中没有发生任何事件。

29. 当前的运动似乎比以往的运动进展得更加顺利，这部分是由于传统首领和社区的参与程度更深。以往的运动虽然不像强行解除武装那样暴烈，但也没有对解除武装的社区采取保障措施以及防止武器回流措施。南苏丹特派团一直在监测这一进程，并增加了其在湖泊州 Rumich 和 Yirol 以及瓦拉布州 Akop 的军事巡逻，在那里只有一个靠近社区交界的社区已解除武装。特派团还协助南苏丹社区安全和小武器管制局发展武器登记和安全储存系统和基础设施。

上帝抵抗军

30. 据报告，上帝抵抗军(上帝军)8月在西加扎勒河州拉贾县发动了4场袭击，但无法得到证实。一些未经证实的报告还显示，上帝抵抗军向达尔富尔方向运动。9月，拉贾县据称也发生了3起袭击事件，包括抢劫 Deim Jallabi 的一个派出所以及与乌干达人民国防军的另外两起冲突。虽然上帝军的存在在军事上并不重要，但袭击平民的后果对受影响社区的生计造成深远影响。因此，根据南苏丹特派团军事行动构想，计划向受上帝军影响地区部署的兵力要比联苏特派团以往部署的兵力多一倍。

特派团的军事部署

31. 截至2011年9月22日，南苏丹特派团军事部分的兵力达到5 329人，授权兵力为7 000人。部队组建工作正在进行，迄今共接触了27个国家，鼓励它们为南苏丹特派团提供特遣队。现有部队主要部署到应对琼莱州危机的行动，但其活动还包括向皮博尔部署一支部队，以支持亚乌-亚乌部队重返社会、监测 Gadet 部队重新部署到 Mapel，以及在西赤道州和上尼罗州的威慑行动。

32. 南苏丹特派团成立以来，根据安全动态的需要，部队必须达到并长期维持比以往联苏特派团更快的行动节奏，这对部队造成了显著压力。由于在即将到来的旱季中牧民开始迁移，加之干燥的天气条件提高了民兵部队、武装抢牛者和其他不安全因素的机动性，这将对特派团提出更高的行动要求。

特派团的行动自由

33. 2011年8月8日,南苏丹特派团和南苏丹政府依据安全理事会第1996(2011)号决议的要求,签署了《部队地位协定》,保证特派团在南苏丹全境的行动自由。根据这一协定的规定,南苏丹特派团可在南苏丹全境自由行动,不必接受苏丹解放军或政府行为体的其他安全审查。出于礼貌,南苏丹援助团向苏丹解放军通报每月军事巡逻方案,并向苏丹解放军通知其行动。自7月9日以来,南苏丹特派团报告称,共发生6次其人员和资产不准自由行动的情况,其中四次是苏丹解放军所为。特派团将继续与所有行为体合作,以确保对行动自由的限制得到立即解除,执行任务不受妨碍。

特派团警察部分

34. 南苏丹特派团已经部署了900名授权部署的警察顾问中的375名,联合国警察目前驻扎在各州府和22个县。警察行动的重点是,通过培训、在州和地方一级合用办公地点和提供政策咨询,建设南苏丹警察局的能力。特派团与南苏丹警察署一道编制了该国政府和特派团之间的谅解备忘录,明确界定了合作领域和相互义务,这将有利于部署顾问并加强培训举措。

35. 警察登记数据库由联合国警察、开发署和南苏丹警察署共同开发,目前已有36 000多项关于各州警察和狱警的人事详细信息。警方可得利用数据库,登记、审查并管理其人力资源。

解除武装、复员和重返社会和安全部门改革

36. 联苏特派团解除武装、复员和重返社会方案系按照《全面和平协定》设立,将由南苏丹解除武装、复员和重返社会委员会与开发署和其他联合国国家工作队成员合作于2011年12月31日完成。共计12 525名南苏丹战斗人员已经在这个进程中复员和重返社会。

37. 解除武装、复员和重返社会方案是南苏丹特派团任务的一个核心内容,特别是在苏丹解放军、警察和安全机构转型以及在和平、安全和人权领域取得进展的相关需要方面。南苏丹解除武装、复员和重返社会委员会与南苏丹特派团和开发署密切合作,制定了南苏丹解除武装、复员和重返社会政策。根据南苏丹安全部队重组计划,这项政策要求让80 000名苏丹解放军人员和70 000名南苏丹警察局、野生动物局、狱政署和消防大队成员解除武装、复员并重返社会。

38. 自独立以来,政府就执行解除武装、复员和重返社会方案向公众作出坚定承诺。前战斗人员脱离安全部队的过程预计将持续一年,其中包括一个为期3个月的重新安置阶段,其间前战斗人员将进驻南苏丹特派团支持的过渡性设施以接受指导,之后再回到其定居州。随后,重返社会备选方案将由职能部委实施,并得到联合国的支持。

39. 南苏丹 2012-2017 年全国解除武装、复员和重返社会战略目前正在最后敲定，预计解除武装、复员和重返社会行动将于 2012 年 4 月开始，初期试点的工作量是在三个过渡中心处理 4 500 名来自南苏丹武装部队和其他有组织部队的战斗人员。截至 2011 年 8 月，南苏丹特派团、开发署和南苏丹解除武装、复员和重返社会委员会正在将各自在朱巴和各州一级的职能合并到同一办公地点，以采用全面综合的办法来执行解除武装、复员和重返社会方案。

40. 国家安全部长正式要求南苏丹特派团支持下列活动：制定一项国家安全战略、全面审查安全部门、确定国家安全部的结构以及管理国家安全委员会及其执行秘书处。南苏丹特派团正在努力部署适当的专家，以快速响应这一要求。9 月 22 日，特派团向苏丹解放军军事法庭庭长提供了 45 800 张接战规则卡，以分发给苏丹解放军指挥官和部队。

排雷行动

41. 在本报告所述期间，南苏丹特派团排雷行动科对 12 个社区共计 293 411 平方米的土地进行了扫雷；销毁了 10 枚杀伤人员地雷、12 枚反坦克地雷、590 枚小武器弹药和 2 465 枚未爆弹药；并开通了 121 公里的道路。2011 年 7 月，南苏丹联合国排雷行动协调中心对关于联合州、上尼罗州和琼莱州的民兵重新布雷的报告作出回应，向联合州部署了一个路线评估和扫雷小组，目前正在处理本秋-利尔-Adok 路线的威胁。在今后几个月中，还将在这些地区部署更多资产。

42. 协调中心还向 6 304 名个人提供了地雷风险教育，其中包括生活在遭到地雷或爆炸物污染社区的境内流离失所者、难民和居民，并向 28 名南苏丹特派团国际人员进行地雷安全培训。

43. 国家排雷行动对口部门，包括南苏丹扫雷管理局和性别平等、儿童及社会福利部，继续参与在职培训，从而获益于能力发展。此外，该国政府宣布，该国打算加入《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》，履行《公约》规定的义务，但预计将通过谈判确定新的履行义务截止日期。

五. 平民保护

44. 在本报告所述期间，南苏丹一些地区、特别是琼莱州的平民人口遭受重大威胁。正在进行的民兵集团整编进程和平民解除武装活动带来的紧张局势，继续置平民社区于危险之中。如本报告前文所述，琼莱州的社区间暴力事件对平民(包括妇女和儿童)造成严重威胁。此外，南科尔多凡州和青尼罗州分别在 6 月和 7 月爆发武装冲突，引发逃离这些地区的难民潮。上帝军仍对平民保护构成威胁，据报告，2011 年 9 月期间在西加扎勒河州沿中非共和国边境一带发生了两起事件。

45. 作为应对措施，并考虑到该国政府在保护平民方面发挥主要作用，南苏丹特派团采取了一个多层面保护措施，其中包括监测和预警平民评估、空中巡逻和远

距离地面巡逻、调解与和平倡议和支持在受影响地区建立国家执法机构。特派团还对琼莱州不断升级的紧张局势采取对策，开展预防和政治工作，包括与政府主管部门和社区领导人协商遏制暴力事件。联合国国家工作队向这些和解进程以及人道主义援助提供支助。

46. 特派团已采取，重大步骤将平民保护纳入其战略和业务一级的工作。一个由联合行动中心主持的行动协调小组每天召开会议，协调应对平民保护问题。南苏丹特派团在琼莱州采取的平民保护行动就是这种协调方法的明证。一个平民保护综合工作组还定期举行会议，讨论保护趋势，并正在制定一项平民保护战略，我提交安理会的下一份报告将述及这一战略。

47. 苏丹南方保护专题组在特派团过渡期间始终保持运作，并已将其存在扩大到所有 10 个州，其重点为预防或减轻与冲突有关的暴力事件对平民造成的影响。在整个南苏丹的热点地区，已进行了 40 多次快速平民保护需求评估和协调应对。干预措施包括：预防性宣传、将陷入冲突的居民从南科尔多凡州和阿卜耶伊疏散到南苏丹、离散家庭团聚、建立性别暴力转交机制、向流离失所者中的最弱势者提供个别支持以及部署心理社会顾问。

儿童保护

48. 在本报告所述期间，在与民兵部队接触方面已取得很大成功，戴维·亚乌-亚乌的民兵部队中有 49 名儿童获得登记和释放。目前正在作出努力，对与 Peter Gadet 和已故的 Gatluak Gai 的部队有关联的儿童进行登记。为了释放与武装部队有关联的所有儿童，南苏丹特派团还与苏丹解放军一道执行联合国/苏丹解放军行动计划，并取得了积极成果。南苏丹国家一级监察和报告严重侵害儿童行为工作队(依据安全理事会第 1612(2005)和第 1882(2009)号决议)正在设立。南苏丹特派团还为苏丹解放军军法检察官制定了一个新的儿童保护培训方案，目前已有 34 名参训人员结业。

性暴力

49. 对从联苏特派团过去一年的工作中收集的数据所作的分析表明，南苏丹在武装冲突中已发生过零星的性暴力事件，如果冲突增加，还可能会再次发生。记录在案的犯罪人包括苏丹解放军和民兵(特别是 Peter Gadet 部队的士兵)，但经查实案件的数量很少。联合国国家工作队和苏丹南方保护专题组性别暴力分组为性暴力幸存者(不论是否与冲突有关)建立了转交和支助机制，并为苏丹解放军制定了提高敏感认识方案。

六. 人道主义局势、恢复、发展和回返

人道主义方面的事态发展

50. 由于安全环境和粮食无保障的原因，独立后时期的人道主义状况发生恶化。地方当局和评估团认为，2011 年 7 月 9 日至 9 月 30 日期间，37 600 多人由于动

荡而流离失所，当年逃离家园的总人数因而超过 325 000 人。在 9 月的第一个星期，联合州和阿卜耶伊之间的阿戈克地区爆发山洪，也导致数千人受灾。

51. 在琼莱州、瓦拉布州、上尼罗州、联合州和西加扎勒河州，由于冲突、降雨失调和南北边界封锁造成食品和燃料价格高涨的共同作用，粮食保障已经恶化到危机的程度。在 8 月快速作物评估之后进行的 2012 年预测表明，2012 年谷物缺口可能达到 40 多万公吨，比 2011 年的短缺估计数增加一倍。健康和营养合作伙伴报告说，粮食安全形势已经导致营养不良率上升。在 17 个县进行的收获前调查显示，在 5 个州的 11 个县中，普遍严重营养不良的人数极高。

52. 人道主义合作伙伴继续加紧努力应对这种情况。到 2011 年 9 月，70 多个人道主义行动已在进行中，其中包括在瓦拉布州针对 2011 年 5 月的冲突之后阿卜耶伊流离失所者开展的全面救济行动，以及最近琼莱州遭到攻击之后采取的行动和对难民持续从南科尔多凡州和青尼罗州涌入联合州和上尼罗州所作的回应。此外，救济组织根据 2010 年 12 月颁布的政府关于回返和重返社会的程序所规定的原则，向过境回返者提供短期紧急援助以及在最终目的地提供重新安置救援包。

53. 改善人道主义援助准入仍然是重中之重。2011 年 7 月 9 日以来，在南苏丹的人道主义组织已记录了 27 起苏丹解放军或其他国家行为体干预救济行动、掠夺物资、骚扰人员或以其他方式限制人道主义工作者进入社区的能力的事件。该国政府强烈谴责这些事件，并承诺与合作伙伴共同遏制这种干扰行为。

恢复和发展

54. 独立后，该国政府推出了在联合国国家工作队和其他发展伙伴支持下制定的南苏丹发展计划。该计划涵盖 2011 年 7 月 9 日至 2013 年期间，也是一份临时减贫战略文件。该计划确定了新国家在以下四个重点工作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。该计划将用来确定预算分配，并指导发展伙伴的供资决定。南苏丹发展计划还包括一个在开发署技术支持下制定的中期能力发展战略，其目的是确保该国政府能够切实消除南苏丹目前的能力差距。

55. 在中期能力发展战略框架范围内，一些快速提高能力举措已经开始进行。按照伊加特增强能力区域倡议，45 名来自肯尼亚的公务员已经部署到国家和州机构工作，另有 155 人将在 2011 年 10 月 3 日南苏丹、肯尼亚、乌干达和埃塞俄比亚签署谅解备忘录后部署。目前正在讨论通过非洲联盟扩大该举措的规模。除这些举措之外，还有 100 多名联合国志愿人员已部署到各州机构，包括全部 10 个州长办公室，以协助建立运作良好的国家机构。

56. 稳定方案由苏丹复兴基金-南苏丹供资，由各州政府与联合国合作进行，总额为 8 500 万美元，目前正在南苏丹最不安全、最易发生冲突的 4 个州执行。这些方案的基础是由国家安全委员会确定的优先事项，其重点为将国家政权扩展到

高风险地区，其方式包括确保通行道路、警察和司法基础设施以及在供水引发冲突的地方的供水点和水井的安全。目前，苏丹复兴基金-南苏丹和其他联合国支持的方案即将建成共计 54 个新的警察派出所和站点，这将在全部 10 个州扩大执法范围。

回归和重返社会

57. 2010 年 10 月以来，已有 342 000 多个南苏丹人从苏丹返回，其中大部分回返者集中在联合州、北加扎勒河州和上尼罗州等边境各州。2011 年 7 月以后，新抵达者的回返速度有所加快，每天约有 500 人进入南苏丹。

58. 上尼罗州仍是对新抵达者完全开放的唯一过境通道，这导致在伦克的各个过境点出现人口积聚现象。合作伙伴向在伦克和其他地区过境和滞留的人群提供短期紧急援助，以及在他们回返的最终目的地提供重新安置援助包。此外，联合国继续协助南苏丹政府把 4 329 名回返者从过境点运抵最终目的地，其中包括在回返路线沿途设置中间站，提供水、卫生设施、熟食和保护，从而协助回返进程。此外，国际移民组织协助南苏丹救济和恢复委员会建立一个跟踪和监测网络，提供有关回返者的资料，并帮助他们重新融入社会。该网络的跟踪结果显示，7 月 9 日至 10 月 4 日，已有 36 148 名南苏丹人回到在南苏丹的最终目的地。在国家一级，由该国政府主持的回返工作队在朱巴协调各职能部委的工作；在救济和恢复委员会的领导下，回返工作委员会在南苏丹所有 10 个州开展活动。然而，挑战依然存在，其中包括用于后续运输的驳船数量不够、需要加强政府与人道主义伙伴之间的联合规划以及向回返者社区分配土地的速度缓慢。

59. 据劳动、公共服务和人力资源开发部称，总共已有 4 300 名南苏丹警察署、监狱署和消防大队人员回到南方，正在接受审查。看来其中大部分人会被并入南苏丹的着装部队。该部还认为，目前正在开展返回南苏丹的 17 000 名公务员的吸收进程。

七. 法治和人权

法治

60. 南苏丹面临内战遗留下来的法治领域的巨大挑战，包括司法和监狱机构能力不足、在各州首府以外政府存在有限以及严重缺乏训练有素的公务员。协助该国政府建立有效和获得认可的法治和安全机构，是南苏丹特派团的主要优先事项。

61. 7 月 12 日，快速部署了新的、驻布林迪西的常备司法和惩戒能力，以支持南苏丹特派团与政府就其在司法和安全领域的任务迅速开展合作。8 月，特派团向政府提供了有关新成立的司法部三年战略框架及其法律援助战略的分析报告。该部还发布了一个雄心勃勃的百日行动计划，以此为基础寻求捐助者的支持。特派团正与该政府协商，为司法和安全部门改革技术专家在授权领域提供支助做出可能安排。

62. 8月31日至9月10日,由南苏丹特派团司法事务干事和惩戒顾问组成的联合小组对南苏丹、重点是瓦乌和 Kuaajok 的任意和长期拘留情况进行了试点摸底调查。此举有助于为将来的摸底调查工作建立一种方法,以便将这一方法纳入国家主管部门为处理案件量最大的各州的任意拘留问题而计划派遣法官和检察官流动小组的工作。

63. 在本报告所述期间,南苏丹特派团即将完成在博尔、朱巴、马拉卡勒、伦拜克、延比奥和瓦乌等地的监狱改建工作,并向本秋和 Kuaajok 的新建监狱提供技术咨询。南苏丹特派团参与新设立的朱巴还押审查委员会的工作,促成释放还押少年犯和查明被任意拘留的青少年。

人权

64. 南苏丹面临巨大的人权挑战,但该国政府管理人权问题的机构能力非常有限。南苏丹特派团在保护人权担负重大任务,其中包括监测、调查和报告人权问题,以及努力建设政府按照国际标准有效解决人权问题的能力。

65. 2011年7月9日以来,南苏丹共发生313起被指控虐待、长期非法或任意拘留个人、包括联合国人员的案件(如下文所述)。特派团正在努力记录这些案件报告。南苏丹特派团还报告,在朱巴、马拉卡勒、本秋、乌韦勒和 Kuaajok 发生了13起政府行为限制进出和行动自由的事件,包括长时间宵禁、在检查站实行暂时拘留、非法搜查和扣押平民财物。

66. 8月20日,在琼莱州 Uror 县发生穆尔勒族人攻击洛乌努埃族人的事件后,南苏丹特派团人权股立即在8月和9月参与一项反应迅速的实况调查行动。

67. 在报告所述期间,南苏丹特派团参加了湖泊州的宣传工作,促成签订一项防止和应对基于性别的暴力行为标准作业程序,供政府各职能部委、司法部门、社区领袖、联合国各机构及国际组织和民间社会组织使用。南苏丹特派团还向该国政府批准重要国际人权条约的进程提供支助,并参与监测和报告国内立法框架与国际人权标准协调统一的情况。

八. 特派团的共有问题

执行冲突后文职能力审查

68. 在冲突后文职能力框架范围内,南苏丹特派团已在三个方面取得进展:(a)通过推广当地采购,促进国家主导权;(b)允许部署会员国文职能力,促进发展文职伙伴关系;(c)发挥联合国系统内的协同作用,填补能力差距。

69. 南苏丹特派团审查了南苏丹境内的当地采购范围,并确定了特派团可以利用的业已发展起来的本地服务供应商。特派团也开始与管理部讨论如何使供应商登记委员会更灵活运作,不排斥本地供应商,从而促进当地采购。

70. 2011 年 3 月以来, 执行了一个试点项目, 以增强南苏丹特派团的能力。特派团得到了德国联邦技术救援局的支助, 该机构派工程师管理联合国工作人员住宿设施的建造工作。这一项目最终会包含培训内容, 由德国联邦技术救援局人员通过为南苏丹前战斗人员提供辅导来开展项目。

新闻

71. 在本报告所述期间, 南苏丹特派团新闻科的主要工作仍然是支助设在朱巴的米拉亚电台, 这将有助于对独立后的南苏丹所面临的重大挑战, 包括打击腐败、减少警察暴力和非法征税等问题进行媒体报道。南苏丹特派团也为举行多次新闻简报会以及组织国内和国际记者前往琼莱州和西赤道州提供便利, 使他们更好地了解这些热点地区的情况。

行为和纪律

72. 2011 年 7 月, 南苏丹特派团召开了为期三天的务虚会, 讨论如何汲取联苏特派团在行为和纪律方面的经验教训, 同时力求解决并加速审查或调查一些未决案件。特派团开展了建立伙伴关系活动, 以提高联合国人员和当地居民对联合国行为标准的认识, 其中包括重新启动由南苏丹特派团、联合国国家工作队和该国政府的代表组成的南苏丹防止性剥削和性虐待工作队。

性别平等

73. 为了以协调一致的方式支持妇女充分参与决策, 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和南苏丹特派团根据我提交的关于妇女参与建设和平的报告(A/65/354-S/2010/466), 正在合作制定一个关于增强妇女权能和促进性别平等的共同行动框架。在国家一级, 妇女署向性别平等、儿童和社会福利部提供技术援助, 而南苏丹特派团为该部发起打击暴力侵害妇女行为的“16 天维权行动”提供技术和实务支持。在州一级, 特别是在琼莱州, 南苏丹特派团与主要行为体合作制定一项联合工作计划, 强调将性别平等作为优先事项。此外, 妇女署和世界银行与南苏丹特派团合作, 协助妇女民间社会组织编写一份关于南苏丹性别平等问题优先事项的文件。该文件将提交为支持南苏丹发展计划而即将召开的国际会议。

艾滋病毒/艾滋病

74. 南苏丹特派团开展了有关艾滋病毒/艾滋病的提高认识活动, 在朱巴为苏丹解放军、南苏警察署、狱政署和野生动物署培训了 30 名艾滋病毒/艾滋病辅导员。在州一级, 艾滋病毒/艾滋病股在湖泊州完成了对 32 名艾滋病毒/艾滋病变革推动者的培训。在西加扎勒河州, 52 名教师接受了艾滋病毒/艾滋病认识培训; 在琼莱州, 南苏丹特派团支助非政府组织——社区发展和复原协会——为 3 000 名社区成员开办提高认识培训班。特派团为 9 个州的 1 508 名维和人员开展了关于

艾滋病毒/艾滋病提高认识活动。此外，62 名维和人员接受了艾滋病毒/艾滋病辅导服务。

工作人员的安全

75. 8 月，南苏丹特派团记录下 4 起南苏丹警察署侵犯联合国工作人员权利的事件，涉及非法逮捕、虐待和拘留，其中包括警察署 8 月 20 日在朱巴攻击并任意拘留南苏丹特派团首席人权干事。该国政府对后一事件进行了调查，最后做出正式道歉，暂停肇事者的职务并采取其他纠正措施。9 月 16 日和 20 日，苏丹解放军部队扣留并最后释放了一架直升机及机组人员，但没有造成伤害。10 月 24 日，南苏丹特派团一架直升机在 Namutina (位于西赤道州延比奥西北 200 公里) 降落时，遭到警察署一名警察开枪射击。直升机驾驶舱中了两枪，未伤及舱内人员，飞机最终返回出发点。南苏丹特派团高层领导立即会见了南苏丹政府内阁事务部和外交部人员，对这种违反《部队地位协定》的行为及其给联合国工作人员带来的风险表示严重关切。该国政府对这一事件表示遗憾，指出事件起因是与该当局的沟通有误，并承诺全面调查此事。南苏丹特派团就这些事件积极采取后续行动，包括在最高级别进行斡旋。

财务方面

76. 2011 年 6 月 30 日大会第 65/257 B 号决议授权使用为联苏丹特派团核准的资源，为南苏丹特派团承付 2011 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间的款项。在大会第十六届会议主要会期期间将提交南苏丹特派团 2011/12 年的拟议预算。已偿还部队派遣国政府截至 2011 年 8 月 31 日期间的部队费用，并向部队派遣国支付了大会第 65/289 号决议核准的补充款项的第一期款额。

九. 意见和建议

77. 南苏丹要从几十年的战争过渡到持久和平，需要克服巨大的挑战。南苏丹国内外对过渡到一个稳定和民主治理的国家抱有很高期望，但这一期望不可能在短期内实现。因此，南苏丹政府及其国际伙伴必须为满足该国的当前需求确定切合实际的优先事项，同时制订较长期的进程，以使南苏丹人民能受益于国家的稳定、经济增长和发展。

78. 一个关键优先事项是，根据政治包容性和透明原则建立治理机构。令我感到鼓舞的是，该国政府已采取先期步骤，包括组建更具代表性的内阁以及总统承诺打击腐败。该国政府在推进选举法和永久宪法程序时，必须确保真正考虑到南苏丹所有利益攸关方和各社区的意见。南苏丹治理机构的力量将建立在广泛代表性、问责制和透明的基础之上。

79. 南苏丹的安全局势仍令人深为关切，尤其是在琼莱州和上尼罗州，那里的冲突已造成重大的人道主义后果。南苏丹政府对保护平民和消除动荡负有首要责

任。苏丹解放军向受影响地区部署兵力的步骤是一个积极措施，传统领袖和教会领袖努力促进族裔间和解的努力也是如此。但该国政府还必须为这些地区的长期稳定制定计划，采取措施消除冲突根源，促进资源的公平分配，同时提供足够的人员和资源，以将其权力扩展到该国最偏远和受冲突影响最严重的地区。

80. 南苏丹特派团在解决紧迫的保护问题和努力建设政治、行政和法治能力两方面均可发挥支助作用，尤其是在容易发生冲突的地区。在这方面，特派团已在琼莱州启动并持续开展预防和威慑行动，并直接支持传统领袖和政府领导人的和解努力。随着特派团完成部署并扩大其在南苏丹的存在，这些努力将得到增强。

81. 鉴于南苏丹许多地区的局势动荡不安，而且该国政府向偏远地区扩展国家权力的能力很弱，我想重申我在 2011 年 5 月 17 日关于苏丹的报告 (S/2011/314) 中提出的建议，即目前应将特派团的部队兵力维持在 7 000 人。

82. 在本报告所述期间发生的南苏丹警察署和苏丹解放军严重侵犯人权的事件表明，迫切需要对安全和法治机构进行改造并使之实现专业化，包括改善指挥和控制结构。该国政府为批准关键人权文书采取的步骤是一个积极迹象，现在应继之采取具体行动，执行国际人权标准。南苏丹特派团致力于在这方向该国政府提供协助，包括监测、调查和报告有关侵犯人权的指控。

83. 与南苏丹特派团一样，南苏丹政府也处于启动阶段，其人员在最近几周才得到任命。因此，特派团刚刚开始与该国政府协商，以确定建设和平的优先事项以及衡量在实现商定目标方面取得进展的基准。可能需要与该国政府再进行数个月的广泛协商，才能按照安全理事会第 1996 (2011) 号决议的要求制定建设和平计划和基准。我将在提交安理会的下一份报告中介绍这方面的最新进展情况。

84. 虽然对南苏丹安全与稳定的威胁主要来自内部，但其与苏丹的关系不稳定对新政府有重大影响，特别是在边境地区冲突不断加剧的情况下。如果冲突得不到解决，来自苏丹的威胁，无论是认为的威胁还是实际威胁，都将影响到南苏丹新政府工作优先次序的确定、支出和决策，也可能对关键优先事项以及向公民交付成果造成不利影响。我呼吁两国政府表现出决心和灵活性，商定独立后的关键问题，并努力朝着强有力的互利伙伴关系方向发展。

85. 最后，我谨对我的南苏丹问题特别代表茜尔德·弗拉菲尤·约翰逊以及南苏丹特派团所有军警和文职人员尽忠职守表示感谢。我还要感谢南苏丹的联合国国家工作队全体人员及其合作伙伴。