



2015 年届会

2014 年 7 月 21 日至 2015 年 7 月 22 日

议程项目 12(e)

协调、方案和其他问题：冲突后非洲国家

## 联合国系统以综合、一致和协调方式支助南苏丹的执行情况

### 秘书长的报告

#### 摘要

报告回顾了 2014 年 7 月以来南苏丹的重大事态发展，重点是冲突对发展前景的持续影响。报告介绍了联合国系统和国际社会为帮助南苏丹公民应对其生活所遭破坏而采取的一些关键行动。报告呼吁冲突各方结束暴力，以便创造发展空间，包括为此增加基本社会服务支出。呼吁国际社会提供适当水平资金，以便能够开展以人为本的发展或社区发展，注重保护发展成果。最重要的是，必须确保兼顾人道主义支助和发展支助，在受冲突影响的州加强前一项工作，在较稳定的州加强后一项工作。



## 一. 导言

1. 自南苏丹于 2011 年 7 月 9 日独立以来,经社理事会通过了第 2011/43 号决议,对南苏丹面临巨大的人道主义、建设和平及发展挑战表示出极大关注。本报告是南苏丹独立以来向经社理事会提供的有关南苏丹问题的第四份报告。
2. 第一份报告(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的支助,以及从紧急救助向发展和地方能力建设的转变。第二份报告(E/2013/73)介绍了联合国系统和国际社会支持和执行发展和建设和平框架的情况。第三份报告(E/2014/94)描述了 2013 年 12 月 15 日爆发的冲突,此次冲突逆转了独立后前两年取得的大多数进展,造成一系列严峻的经济、人道主义、政治、社会和安全危机。
3. 本报告概述了向经社理事会提交上份报告以来的重大事态发展。报告回顾了联合国系统为应对不断变化的业务环境所作努力,特别是在满足紧急人道主义需求方面,同时还探讨了过去一年在局势仍相对稳定的地点拟订复原力和发展方案的相关性和适用性。

## 二. 背景

4. 2013 年 12 月 15 日,南苏丹爆发的冲突导致危机,此后屡次未能达成和平协定,并且情况没有改善。2014 年全年和 2015 年,苏丹人民解放军、苏丹人民解放运动/解放军(反对派)和附属民兵团体继续发动攻势。因此,估计有 150 万人在境内流离失所,截至 2015 年 4 月 2 日,其中超过 135 000 人在联合国南苏丹共和国特派团(南苏丹特派团)位于全国各地的基地寻求保护;截至 4 月 24 日,又有 525 370 人越过边界逃至埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达。令人关切的问题不仅包括南苏丹境内外的流离失所者,还包括此次危机导致许多回到南苏丹的最有技能和能力的人率先离开。
5. 2015 年 3 月 3 日,安全理事会通过第 2206(2015)号决议,强调愿意对继续阻碍政治进程和破坏 2014 年 1 月 23 日《停止敌对行动协定》的所有各方实施定向制裁。安理会表示深为关切双方一再未能履行承诺和切实参与政府间发展管理局(伊加特)领导的和平进程;在编写本报告时,该进程尚未取得成果。尽管萨尔瓦·基尔总统和里克·马查尔之间举行了面对面会谈,但双方未能在伊加特规定的 2015 年 3 月 5 日这一最后期限之间解决权力分享等未决问题。
6. 政治危机和暴力对南苏丹经济产生重大影响,经济可能崩溃。石油产量降至 2015 年财政年度预算预测水平的一半,全球石油价格急剧下降以及途经苏丹的石油运输实行固定费用安排,这些因素极大影响了南苏丹的主要收入来源。2012 年石油停产时承受的贷款负担使上述状况加剧。此外,政府支出以安保开支为导

向，该行业因问责制和透明度方面的重大挑战而陷于困境。失业率和生活费继续上升。

7. 在收入暴跌以及开支以安保支出为导向的情况下，预算出现大额赤字，中央银行通过发行货币来予以填补。因为未达成和平协议，政府无法获得贷款。在没有和平协议以及还有未偿债务的情况下，贷款人不愿向政府提供贷款。城市粮食价格上涨，显然是通胀加剧的初期迹象。中央银行保持双重汇率制，官方汇率为3南苏丹镑兑1美元，但市场汇率迅速贬值，达到大约9镑兑1美元。因此，必须按照官方汇率用美元兑换国家货币来付款的实体遭受巨大损失。这些实体包括联合国，目前联合国承担的费用是单一汇率情况下的三倍。这种反常现象还导致南苏丹供应商因价格原因在竞争中不抵外国供应商；因为在联合国采购招标中，向南苏丹供应商支付按官方汇率兑换的本国货币，向外国供应商支付美元。

8. 虽然自危机爆发以来一直在开展建设和平努力，必须指出，冲突造成学校和医院等有形基础设施遭大规模破坏，自然资源退化，人力资本遭破坏，暴力侵害记者和人权维护者的行为增加，社会信任受到严重和持久损害。市场受到严重打击，在受冲突影响地区尤其如此，粮食和其他基本商品价格大幅攀升。绝大多数人丧失生计。同时，南苏丹人民持续遭受侵犯和践踏人权行为、基于族裔的暴力、性暴力和性别暴力以及武装团体招募和使用儿童等严重侵犯儿童权利的行为。

9. 一旦大规模战斗恢复，目前受影响社区严重的粮食安全无保障和营养不良状况将大大加剧。主要播种季节是5月至7月，因地区而异。为开展田间准备，使农民获得种子和播种，需要稳定的环境。此外，冲突造成牧民大规模流离失所，牲畜发病率大幅增加，从而使粮食安全受到进一步威胁。牲畜的非正常迁徙进一步加剧了族群间冲突。所有社区，包括流离失所者在内，均需要获得水，其中包括牲畜用水，需要安全地获得农业土地。接近前线的社区最难获得帮助。一年多来，境内流离失所者和收容社区与市场和人道主义援助隔离，只有搬运工长途跋涉，将少数几个配送点或市场的少量货物运至这些社区。粮食储备完全枯竭，主要食物来源是水生植物和鱼；此外，那些还有牲畜的人有少量牛奶。谷物和食用油的需求紧迫，这一需求将随着青黄不接之际到来而更为紧迫。联合国及其伙伴的目标是，今后三个月向280万人提供支助，向其发放应急箱，其中主要是供播种季节使用的耕种用品。此外，将为数百万只牛、绵羊和山羊提供兽医支助和疫苗。

10. 持续的大规模战斗以及预计的暴雨和洪水也将给营养和卫生服务带来重大影响。获得安全饮用水的机会有限、缺乏适当卫生设施、婴幼儿卫生条件不良，以及不当喂养和护理，将加剧受冲突影响地区已经存在的营养状况不良状况。目前的营养不良状况仍高于世界卫生组织15%的警戒线；大雨之后，预计情况还将恶化。已经为营养服务提供者预先储备55 000箱食疗食品，以保障雨季的食疗覆盖范围；但是，如果援助准入进一步受限，为减轻一些偏远地区的苦难，快速应急方式仍必不可少。

### 三. 冲突对发展的影响

11. 2014 年, 联合国系统面临困境和挑战。鉴于危机造成的人道主义后果影响极深, 范围极大, 而且捐助方坚持调拨资金主要用于满足紧急的人道主义需求, 大部分发展国际援助被冻结或从发展方面重新安排至人道主义援助。联合国系统也作出反应, 开展了方案关键程度工作, 以便根据冲突严重程度和经修订的《联合国发展援助框架》来指导方案拟订的优先次序。目前, 2014-2016 年框架增加了两个领域的工作: 早期恢复和持久解决流离失所者问题。这样做不仅是为了使联合国发展机构能应对新需求, 而且还为了鼓励人道主义行为体将更长期的发展目标纳入人道主义方案拟订工作。

12. 南苏丹的教育和健康指数已处于全世界最低水平, 旷日持久的冲突使其进一步恶化。识字人口仅占 27%, 小学净入学率为 41%, 不到十分之一的学生读完八年级。受过高等教育的人口不到 1%。在受冲突影响各州, 另有 40 万儿童被迫辍学。因此, 至关重要的是通过在受冲突影响地区开展人道主义努力来确保持续提供基本教育(识字、算术和生活技能); 同时, 协调部门发展支助, 以维持在受影响较小地区的服务。婴儿死亡率是每 1 000 例活产 105 人, 孕产妇死亡率为每 10 万例活产 2 054 人, 为全世界最高比例。仅有 44% 的家庭住在离保健设施不到 5 公里的地方。营养不良状况严重, 儿童营养不良状况尤其严重。鉴于上述情况, 在提供紧急保健服务的同时, 必须提供支助, 加强国家、州、县和社区各级保健系统。

13. 2015 年, 联合国将继续在兼顾人道主义行动与取得可持续成果的发展方案拟订之间取得平衡。具体而言, 联合国在南苏丹的行动将侧重于孕产妇保健、教育和粮食安全等关键领域。

### 四. 联合国对南苏丹的支助

14. 2014 年全年, 考虑到实地的普遍局势, 联合国在南苏丹活动的核心是人道主义援助行动。在冲突迅速发生之初, 援助机构迅速采取行动, 扩大其南苏丹全境的存在, 尤其是在受暴力影响最严重的三个州——琼莱州、团结州和上尼罗河州的偏远地区。通过采取灵活的新方法来应对挑战环境, 援助机构得以为 360 万人提供救生援助。一次重要的粮食和生计应急行动帮助避免了饥荒的发生, 使超过 230 万人获得紧急粮食援助, 480 万人获得生计支助。

15. 合作伙伴在保健、水、环境卫生和个人卫生等领域开展努力, 限制了威胁到好几万人生命和健康的霍乱的大规模爆发。为拯救数千名孕妇的生命所提供的服务对孕产妇死亡率产生积极影响; 这是一个关键领域, 因为南苏丹是全世界孕产妇死亡率最高的国家。此外, 当地的安全局势使人道主义组织和其他组织之间发展了新协作模式。超过 117 000 人继续在南苏丹特派团基地内寻求庇护, 援助机

构与南苏丹特派团密切协调，提供援助和保护。南苏丹特派团和联合国各机构之间开展了政策和业务层面的联合规划进程，有助于加强业务协调和方案一致性。正在皮博尔开展类似的成功运作，在那里，政府、联合国和非政府组织正在支持释放与眼镜蛇派别有关联的 1 757 名儿童并使其重返社会，预计这些儿童将在今后几周获释。

16. 尽管存在巨大困难，在发展领域开展了持续努力，但供资限制和南苏丹政治上具有挑战性的业务环境导致进展有限。联合国协助国际发展伙伴拟定了在南苏丹当前环境下开展活动的原则，并协助了有关改善政治、人道主义和发展支助之间联系的讨论。讨论结果是就以下五个关键主题拟定了捐助方联合立场文件：基本服务、经济治理、和解、安全部门改革以及政治进程和治理。一旦组建了过渡政府，上述文件将有助于指导捐助方的参与工作。

## 五. 前景和建议

17. 目前，似乎还没有履行在伊加特主导的调解下所作承诺的政治意愿，安全问题继续主导国家的政策议程。只要这种情况持续，落实本地驱动的发展、甚至是提供基本服务的财政空间将很小。显然，划拨给发展的资源少于给安全部门的资源，从而限制了政府为公民提供基本社会服务的能力。鉴于南苏丹的人类发展指标前景处于全世界最低迷的行列，迫切需要扭转安全与发展需求之间的平衡。国际社会需要采取紧急行动，即推动解决冲突，又推动重新平衡预算优先事项。当务之急是敦促冲突各方为达成和平协议采取大胆步骤，从而为实现和解、在南苏丹人民之间建立信任以及可持续和平创造空间。

18. 联合国将继续支持南苏丹人民和社区减少冲突扩大的可能性，而且还要寻找社区一级可持续的解决办法；2005 年，南苏丹与苏丹签署《全面和平协议》以及南苏丹于 2011 年独立之后，南苏丹人民就有此希望。南苏丹问题是联合国系统目前在国家建设领域面临的巨大挑战之一。南苏丹的财富预期本可公平地惠及民众并扭转战争、发展不足和边缘化造成的后果，但是这些愿望大部分落了空。最乐观地看，各领域的交付体系依然脆弱，实际上通常是无法运转。腐败影响到各级政府。问责机制，如果存在的话，未能阻止公共资源、尤其是公共石油收入的滥用和管理不善。对确保宏观经济稳定、包容性增长和就业的问题以及族裔分裂加深存在相关的担忧。尽管石油生产仍然是该国经济的基础，但经济需要多样化，以减少对石油的极端依赖，环境因素需要纳入可持续发展的规划。但短期内，南苏丹恢复发展的前景似乎受到严重限制，尤其是目前没有多少结束冲突的具体迹象。

19. 但是，即使在冲突期间，显然有联合国可侧重于发展的领域；尤其是农业、教育和保健领域。这些领域的方案拟订能以人为本或以社区为基础，而且无疑有利于穷人。不可否认，可持续发展和有效法治的前提是南苏丹人的后代要营养丰富、健康而且受过教育；在这样的环境下，人人在法律面前平等，能要求维护权

利。同时，南苏丹境内的联合国系统认为，不仅需要人道主义援助，还必须解决南苏丹境内外的流离失所问题。让近 200 万流离失所者，其中绝大多数是妇女和儿童恢复正常生活，可以加快恢复，对持久和平很重要。在较稳定的州，迫切需要确保学生不会再辍学一年，必须更密切地关注可持续发展，这些问题不能低估。当前的冲突要求根据各州实际情况兼顾人道主义和发展需求；无论在受冲突影响各州的不稳定局势下，还是在南苏丹其他地区相对稳定的环境中，以这种方式开展应对行动都是适当的。三个受冲突影响最严重州需要以人道主义援助为基础的办法，以便满足流离失所者、弱势群体和受暴力影响的人的基本需求；所受影响日益严重的瓦拉布州和湖泊州等脆弱的州可能也是如此。南苏丹其他地区需要获得支持，以保护发展成果，向弱势群体提供可持续援助，办法是支持生计和保障主要是教育和保健等基本服务提供。

20. 为应对 2015 年及此后的挑战，需要同时解决必要数量的问题，尤其是和平与和解以及人道主义行动和发展。明确的基准将有助于指导发展和人道主义行动的平行发展。此外，需要利用各种资金流，以满足短期和长期发展需求，还需要评估灵活筹资模式的可行性。过去一年，联合国在南苏丹面临巨大挑战。本组织经历了重大挫折，不得不在以应急行动为主的环境中开展运作。但是，2015 年，联合国系统继续下定决心，致力于在应对南苏丹面临的巨大人道主义需求的同时，促进更长期的发展议程；同时还认识到，即使签署了和平协定，南苏丹社会结构所受损害也需要长期的修复过程。没有任何办法可以替代包容各方的、以政治谈判方式开展的和平进程。南苏丹人民需要和平，现在就需要。