



安全理事会

Distr.: General
22 April 2008
Chinese
Original: English

秘书长关于苏丹的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 1590 (2005) 号决议第 11 段提交的。安理会在该决议中要求我定期向它通报苏丹境内执行《全面和平协议》的进展情况。报告评估了自我 2008 年 1 月 31 日向安理会提交上次报告 (S/2008/64) 以来苏丹的总体局势。根据安全理事会第 1784 (2007) 号决议的要求, 本报告还评估了可能需要更改联合国苏丹特派团 (联苏特派团) 的任务规定, 以加强其协助各方实施《全面和平协议》能力的事宜。本报告还按照安理会第 1784 (2007) 号决议的要求, 评估了在执行解除武装、复员和重返社会计划方面的进展, 并制定了取得这一领域进一步进展的基准。

二. 安全局势

2. 在本报告所述期间, 联苏特派团责任区整体安全局势保持相对平静。各方继续遵守停火, 并在《全面和平协议》下建立的停火联合监察机制中给予合作。但是, 与此同时, 苏丹武装部队和苏丹人民解放军 (苏丹解放军) 的军事人员继续驻扎在油田周围和有争议的 1956 年边界线沿线的其他地区, 这仍然是紧张之源, 因为各方继续对另一方占据的某些军事阵地提出争议。

3. 我的上一次报告中谈及北加扎勒河州和阿卜耶伊因迁徙路线和放牧权利发生冲突, 这些冲突继续造成相当的动乱。2 月 7 日在阿卜耶伊以北 28 公里的巴洛姆发生交通事故, 其中涉及一辆苏丹武装部队卡车和运载阿比耶姆诺姆地区专员及其随行人员的车辆, 结果造成苏丹解放军同当地米塞里亚人部落民兵交火, 数人受伤。这一事件以及其他类似事件增加了阿卜耶伊地区的紧张, 在有些情况下, 这种紧张是由于当地媒体的错误报道引发的或煽动起来的。

4. 联苏特派团一直难以恰当监测局势或核查所报告的事件, 因为特派团在阿卜耶伊地区行动方面继续面临双方的严格限制, 包括通不过进行空中巡逻所需的安



全审查。尽管双方同意从 2008 年 4 月 5 日开始有限地取消联合国行动限制 14 天，但取消限制仅适用于数目有限的地点，并没有让联合国拥有核查诸如穆格莱德、格林提/迈拉姆和伊格利格等关键地点部队情况的行动自由。

5. 在本报告所述期间，上帝抵抗军（上帝军）的零星团伙入侵苏丹南方的频率有所增加。这些团伙攻击西赤道州的村庄和当地居民，抢劫牲口，并绑架妇女和儿童，在某些情况下造成死亡。参与其中的上帝军人员似乎是由中层军官指挥的，他们单独行动。这些团伙明显往西面和西北方向、朝中非共和国移动。

三. 政治发展情况

6. 全国大会党（全国大）同苏丹人民解放运动（苏人解）作为执行《全面和平协议》的伙伴已有四年，它们之间的关系表现出相当的弹性。双方承认继续执行《协议》对它们的利益很重要。但是，与此同时，这一伙伴关系并未在执行工作的所有领域形成势头，这一执行工作总体上仍然相当落后于时间表。

7. 2 月 14 日，巴希尔总统改组了民族团结政府内阁，重新分配了几个全国大部长和国务部长职位。同时，苏丹南方政府主席用全国大的另一名候选人加特卢阿克·登·加朗替换了上尼罗州州长达克·多普·毕晓克，从 2 月 18 日起生效。而且，3 月 7 日，杰马·昆巴女士被任命为西赤道州州长。昆巴女士是签署《全面和平协议》以来苏丹南方的第一位女州长。在本报告所述期间，两个党继续同反对党接触，以便在排定于 2009 年举行的全国大选之前讨论全国性问题和范围。

8. 预计将于 5 月 5 日至 7 日在奥斯陆举行苏丹筹款会议第三次会议。在开展筹备工作期间民族团结政府代表团同苏丹南方政府代表团之间进行了有力合作。作为双方在发展事务方面的合作的积极动向，预计一份民族团结政府-苏丹南方政府联合方案文件会重点关注向边境地区的边缘化社区提供联合支助。预计在筹款会议之前将会举行关于达尔富尔的闭门讨论，从而使得这一活动的重点能够仍然放在《全面和平协议》的各项问题上。

四. 《全面和平协议》的执行情况

9. 如果各方要及时结束过渡期间，则仍需达到一些重要里程碑。这些包括最后的重新部署；组建联合整编部队；前战斗人员的解除武装、复员和重返社会；边界划定；解决阿卜耶伊问题；筹备人口普查和选举；以及分享财富方面的关切，包括分配源自有争议的阿卜耶伊地区的石油收入。这些问题是相互关联的。必须并驾齐驱地取得进展；一个领域的拖延或冲突会影响其他领域的执行情况。

10. 特设边界技术委员会继续举行会议，但没有按照预期的那样在 2008 年第一季度提交其最后报告。该委员会已经确定新的时限，规定它将于 2008 年 6 月底在边界的西区和东区开始划界工作，在 2008 年 9 月以前不会开始中区的划界工作。3 月份，该委员会正式请求联苏特派团协助采购卫星图像，以帮助划界进程。联合国同意在 6 月底以前采购卫星图像以协助该委员会执行新的时间表。

11. 与此同时，各方对目前的南北界线的解释上的分歧，使得对重新部署后的部队的监测和核查方面进一步出现延迟和混乱，对苏丹武装部队在阿卜耶伊的地位以及苏丹解放军部队在克勒塞纳和白湖/焦的集结区地位有分歧意见。尽管在继续组建和培训联合整编部队，但一再发生的安全事件突出显示其凝聚力很脆弱。2008 年 3 月 11 日和 12 日在东赤道州的卡波埃塔发生冲突后，当地联合整编部队中的苏丹武装部队人员不得不重新迁移到托里特。但是，2008 年 3 月 7 日和 8 日，在上尼罗州豪尔弗拉斯，在苏丹解放军与苏丹南方警察局人员发生战斗后，当地的联合整编部队成功地化解了一次非常紧张的局面。

12. 正副总统未能解决阿卜耶伊问题，包括未能任命一个地方管理当局，继续损害《全面和平协议》的总体执行。在巴洛姆事件后，阿卜耶伊地区的丁卡族和米塞里亚人部落领导人于 2 月 20 日和 21 日举行了和解会谈，会谈期间他们同意恢复该地区的秩序，为游牧迁徙提供便利，并联合呼吁民族团结政府任命一名阿卜耶伊行政长官。特派团积极支持有关会议，并向正在对安全事件进行的调查提供协助。作为积极的一步，苏丹南方政府主席萨尔瓦·基尔指示苏丹南方各州的所有州长让米塞里亚人自由进出南部。尽管短时间来看这些举动帮助平静了局势，但仍然迫切需要在国家一级解决阿卜耶伊问题。

13. 苏丹解任命爱德华·利诺担任其在阿卜耶伊的主席继续引发争议。米塞里亚人部落领导人仍然对这一任命感到关切，苏丹解表示这是一种内部安排，并承认只有正副总统可以任命阿卜耶伊的行政长官。在利诺抵达阿卜耶伊后，苏丹解放军和苏丹武装部队在阿卜耶伊镇的军事力量增加，导致局势更加紧张。对利诺管理当局的人员组成和任命感到失望助长了政治不满，使得米塞里亚人和丁卡族内部的温和派的声音更加边缘化。这种情况与所报道的一些人口变动相吻合，许多米塞里亚人从阿卜耶伊镇向北迁移，丁卡族则南移。

14. 2 月 11 日，正副总统颁布法令，宣布 2008 年 4 月 15 日至 30 日为开展全国人口普查的日期。人口普查除了是公平分配发展资金和提供服务的一项重要工具外，它还是《全面和平协议》的重要里程碑，有可能影响全国大选后分配给苏丹南方的席位比例。2 月份开始向公众介绍人口普查的全国运动，尽管这些运动所覆盖的地区不均衡。在南方，苏丹南方政府和联苏特派团用几种语言提供公益告示。但是，没有提供资金来对诸如达尔富尔等对人口普查的性质存在误解的特别地区开展宣传。在联苏特派团和联合国各伙伴在整个苏丹南方和三个地区提供广泛的后勤支助的情况下，技术筹备工作取得进展。在阿卜耶伊地区，绘图工作仍

然没有完成，苏丹南方人口普查当局和南科尔多凡州人口普查当局各自的作用含混不清。在达尔富尔，大约 20% 的行政区域仍然没有绘图，由于安全状况的原因似乎不太可能统计其人口。达尔富尔境内的反叛团体和境内流离失所者社区继续强烈反对这一进程。苏丹南方人口普查、统计和评价委员会的监测和观察委员会开始甄选和培训人口普查监测员，并坚持认为所有正式的监测应该在其管辖下进行。

15. 4 月 13 日，苏丹南方政府宣布人口普查有所延迟，理由是难民回返不充分，问卷上没有列入宗教和族裔等内容。在同民族团结政府紧急磋商后，正副总统决定人口普查将从 4 月 22 日开始，并指令各级政府支持此决定，同时也重申它对承认苏丹多样性的承诺。

16. 在通过选举法方面进展缓慢。全国宪法审议委员会确定的让各方解决其对比例代表制、妇女代表权以及选区数目的分歧的许多最后期限都没有得到遵守。该法律草案被再次提交正副总统处理。由于国民议会将在四月再次开会，希望在新的议会会议期间提交经内阁审议的选举法草案。

17. 财政和国民经济部公布的数字显示，2008 年 1 月石油收入总额为 5.8212 亿美元，其中出口石油收益 4.647 亿美元，国内销售收益 1.1753 亿美元。在这一收入总额中，苏丹南方政府所占份额达 2.3139 亿美元，而各产油州的份额为：联合州 349 万美元、上尼罗州 460 万美元、南科尔多凡州 279 万美元。

18. 在 2 月 12 日公布的一项法令中，巴希尔总统任命联合王国的德里克·普拉姆布利为评估和评价委员会的新主席。2008 年 3 月 4 日，普拉姆布利大使召开了他主持下的委员会第一次会议。我的苏丹问题特别代表阿什拉夫·杰汉吉尔·卡齐会见了这位新主席，并向他保证特派团会全力支持委员会。希望借助《全面和平协议》双方重新作出的承诺，一个更积极的评估和评价委员会将能重点关注《协议》的关键基准和挑战。与此同时，委员会已开始编写将于 2008 年 7 月 9 日前提交给正副总统的中期评价报告。

五. 苏丹境内其他和平进程的执行情况

19. 《苏丹东部和平协议》中的一个关键要素是设立苏丹东部重建与发展基金，这一机制将计划并监督东部三个州的一个重建和发展方案。该基金的执行主任 3 月份宣布，该基金五年的预算将为 6 亿美元，其中 2.75 亿苏丹磅（约合 1.34 亿美元）将于 2008 年拨付。已成立委员会重点负责将于 7 月份开始执行的优先项目。

20. 在达尔富尔，我的特使扬·埃利亚松和非洲联盟特使萨利姆·艾哈迈德·萨利姆继续努力为民族团结政府和未签署协议的各运动开始实质性谈判做准备。非洲联盟-联合国联合调解支助小组继续与 5 个运动团体进行磋商。2 月份，当地持

续的暴力和不安全局势造成统一工作以及有关共同立场和谈判小组的会谈中断。特使和小组已敦促各运动派别停止所有敌对行动，开始政治对话。鉴于大区域安全局势不断恶化，特使与各区域伙伴加强磋商，并敦促所有各方共同努力，争取和平解决冲突。

21. 在朱巴，乌干达政府和上帝抵抗军之间的和平进程快要达成最后协定。经由苏丹南方政府调解，我的受上帝抵抗军影响地区特使、莫桑比克前总统若阿金·希萨诺先生以及包括非洲联盟担保人在内的几个观察者促成进行了会谈；之后，于2月份签署了6份关键的议定书。特派团提供了后勤支助。各方于3月25日签署了最终的和平协议。但是，计划签署的《最终和平协议》还有待签署。联合国继续支持联合国-非洲联盟联合首席调解员并致力于和平进程成功结束。

22. 虽然政治磋商仍在继续，但是也已开始规划联合国能够为执行和监督最终协定的方方面面提供哪些可能的支助，包括上帝抵抗军前战斗人员的解除武装、复员和重返社会。为此，我的受上帝抵抗军影响地区特使与各方、苏丹南方政府以及驻联苏特派团和联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）的特别代表进行了磋商。我将向安全理事会建议追加可能需要的经费，使联苏特派团能够为执行提供支助。与此同时，我敦促所有各方解决其余的关切问题，以便能够达成协议，为在北部乌干达实现持久的和平、公正与发展奠定基础。

六. 联苏特派团任务的执行情况

23. 安全理事会在第1784(2007)号决议中请我评估是否需要更改联苏特派团的任务规定，以加强其协助各方实施《全面和平协议》的能力。由联苏特派团、维持和平行动部以及包括人道主义事务协调厅和联合国开发计划署在内的其他相关部门和机构的代表组成的一个技术评估团于2008年2月10日至21日对联苏特派团的任务规定进行了审查。技术评估团根据联苏特派团2007年开展的综合战略审查进程提出了如下审查结果和建议。其中，根据安全理事会第1784(2007)号决议第16段(a)分段的要求，特别关注解除武装、复员和重返社会问题。

24. 总的来说，技术评估团认定，联苏特派团的任务规定范畴很广，足以使其能够为任务广泛的和平进程提供支助。但是，特派团成立已有三年，可以看出，在双方都寻求联合国援助的那些地区，特派团产生的影响最大，而在一方或双方对特派团的作用和参与持保留意见的地区，特派团的作用就比较有限。虽然本报告建议对特派团任务规定稍做几处调整，但是联苏特派团在支持《全面和平协议》执行方面面临的主要挑战不在于特派团任务规定的局限性，而在于各方需要表现出必要的政治意愿、推动履行它们在《协议》中做出的承诺。在此方面，技术评估团认定，联苏特派团应加大努力，与各方建立信任，争取各方进一步赞同特派

团的作用。但是，与此同时，联合国必须认识到各方的首要责任，而且成功执行其任务规定最终要靠各方愿意为此与联合国共同努力。

25. 联合国在苏丹开展努力的目标应该是为《全面和平协议》的执行提供支助，旨在帮助各方履行它们的承诺，使统一具有吸引力，并为 2011 年全民和平投票创造必要条件。联苏特派团应在其广泛的任务规定内一丝不苟地将重点放在实现全民和平投票所需的里程碑上，而且无论全民投票的结果如何，都应将重点放在 2011 年后实现和平的必要基础上。成功指标将包括：安全合作具有可持续性、共同商定边界、人员和商品的自由流动、在财富分享方面达成一致意见、保障少数民族的权利、前战斗人员复员并发展民警维持治安以及减少经济不平等问题。我的特别代表将继续通过斡旋鼓励各方关注这些关键问题，并将全民和平投票看做是一个双赢结果。

军事监督与核查

26. 特派团已经完成了若干与监督和核查有关的核心任务。特派团成功支持在国家和地区层面建立了停火机构，加强了各方执行《全面和平协议》安全安排的能力。苏丹武装部队现在已经基本上撤出了南方的驻防城镇。苏丹解放军部队已经撤出苏丹东部，并开始从南科尔多凡和青尼罗两个州调出。联苏特派团也已监督联合整编部队，并在一些情况下协助向联合整编部队部署部队；联合整编部队大约 85.5% 的人员已经到位。

27. 但是，开始减少联苏特派团军事存在的条件还未形成。尽管安全局势保持平静，但是依然不稳，相当需要继续加以监督。双方在边境地区都保留了部队，而且监督任务对于联合整编部队来说依然至关重要。就像达尔富尔冲突有蔓延的风险一样，其他武装团体和派别也在当地制造类似的威胁。而且，来自乌干达和刚果民主共和国的上帝抵抗军的行动继续威胁苏丹南部部分地区的安全。

28. 安全理事会就上帝抵抗军和乌干达政府之间和平进程作出决定时，可能会要求联苏特派团支持与执行包括复员方案在内的朱巴协议相关的各项任务。在此方面未达成决定之前，联苏特派团有必要在现有能力内在南部监督上帝抵抗军开展的可能会影响联苏特派团授权活动之安全的活动。联苏特派团和联刚特派团间开展紧密合作对于确保有效监测跨边界安全挑战依然非常重要。

联合整编部队

29. 组建联合整编部队是一项复杂的政治和军事挑战。联合整编部队是《全面和平协议》安全安排的一个关键组成部分，是实现充分重新部署和联合监督油田的必要条件。联合整编部队是合作的重要象征，而且如果南方投票支持统一的话，联合整编部队将成为新的国家部队的核心。但是，如果联合整编部队想要在苏丹建设和平中发挥有效作用的话，联合整编部队要有明确的行动职能、基本的训练和设备并进一步吸收苏丹武装部队和苏丹解放军各部分。

30. 根据安全理事会的授权以及根据负责联合整编部队发展的国家机构——联合防务委员会的请求，联苏特派团已成立了联合整编部队支助小组，协助联合防务委员会确定需求并协调提供给联合整编部队的国际援助。各个会员国提供捐助援助，对于建设有效的联合整编部队将非常必要。正在加强联苏特派团支助小组，提高其专家文职能力，使之有能力制定需求评估，并通过联合国信托基金最终确定接收捐款国捐助安排。我鼓励各方在联苏特派团和联合防务委员会间建立定期磋商机制，在联合整编部队问题方面进行更有效的信息交流。

解除武装、复员和重返社会

31. 安理会在第 1784 (2007) 号决议中曾对 2011 年前实际的解除武装、复员和重返社会规模表示关切，并请我为未来进展制定战略和基准，以及确定联苏特派团在执行各个阶段的作用。除非各方之间的信任增强，否则苏丹武装部队和苏丹解放军现役部队的规模不会大量减少。同样，由于解除武装、复员和重返社会是一个国家领导的过程，确定复员战略的责任就落在了各方头上。与此同时，还需要应对退伍军人不断提高的预期以及缩减军事部队的财政压力。正副总统于 2007 年 11 月通过解除武装、复员和重返社会国家战略计划，表明达成了新的共识，当使此进程在 2008 年展开。对于双方来说，这是一个重要的里程碑。

32. 南北方解除武装、复员和重返社会委员会已经表示，他们将于 2011 年前复员两类人员，并使他们重返社会：(a) 主要由退伍人员和特殊需求群体组成的最多达 5 万人的群体，于 2008 年开始解除武装、复员和重返社会；(b) 自签署《全面和平协议》以来，吸收到苏丹武装部队和苏丹解放军中的战斗人员（例如，前其他武装团体），总人数约为 132 000 人，将于 2008 至 2011 年间复员。虽然这两个团体的解除武装、复员和重返社会最初可能不会导致任何一方的军事力量大幅减少，但这是长期裁军的一个必要前提，并将为全面安全和实现《全面和平协议》的其他里程碑、包括重新部署提供支助。

33. 虽然联合国已经做好准备，为各方确定的这两个团体的复员方案提供支助，但是在此类行动开始之前还需若干必不可少的步骤。根据当前与苏丹当局的讨论情况，以下前提可能会成为有用的基准：

- (a) 国家解除武装、复员和重返社会协调理事会批准国家重返社会政策；
- (b) 各方对南北解除武装、复员和重返社会委员会在三个过渡地区解除武装、复员和重返社会中的各自作用达成一致意见；
- (c) 民族团结政府、苏丹南方政府和联合国签署多年解除武装、复员和重返社会项目文件；
- (d) 为联合国和两个委员会签署联合行动计划，包括时间表；

(e) 民族团结政府、苏丹南方政府和捐助国通过向联合国开发计划署（开发署）自愿捐款做出 2008-2009 年供资承诺。

34. 所有利益攸关方必须联合确定一个可行的复员开始日期。根据目前的资料，2008 年 8 月 1 日可能可以根据国家战略计划的规划作为开始复员方案第一阶段的一个可能日期。这需要在 4 至 7 月期间满足上文列出的各项基准。

35. 在近几个星期里采取了一些积极的步骤。4 月 9 日，南北政府代表、捐助国和联合国在国家复员方案协调理事会的主持下召开了一个圆桌会议，在会上就与《全面和平协议》相关的预期复员方案人数达成一致意见（180 000 名前战斗人员）。其他的积极建议包括建立一个联合国-捐助国-政府间的联合机制，确定重返社会费用范围，以及以同一模式跟踪进展的后续会议。

36. 在支持上述进程过程中，联苏特派团加强了协助国家解除武装、复员和重返社会委员会的能力。2 月份，两个委员会通过了具体确定联合国作用的一个援助框架。特派团将要发挥的主要作用是为多年解除武装、复员和重返社会方案的解除武装和复员（包括重新安置）进程方面提供支助，而开发署和联合国儿童基金会将分别负责为成年人和儿童战斗人员重返社会提供支助。世界粮食署将为前交战人员及其家属提供粮食援助。正在通过特派团解除武装、复员和重返社会综合股进一步讨论联合国的支助模式。

37. 随着规划不断完善，各方将有必要通过有条理的程序与联合国和各捐助国紧密接触。所有各方还将需评估解除武装、复员和重返社会方案造成社会不稳定的可能性并提出期望复员更多人员。为避免发生暴力事件，规划过程将需要确保在开始复员工作之前就提供充足的重返社会机会。我鼓励各捐助国为国家重返社会战略提供支助，预期该战略将提交给 5 月份的苏丹筹款会议审议。

边界划定

38. 特派团目前并没有支持南北苏丹间 1956 年 1 月 1 日边界划定的具体的任务规定。但是，在委员会的要求下，联苏特派团正在向特设边界技术委员会提供有限的支助。划界过程对于《全面和平协议》至关重要，因为完成划界，就能在其他领域（如选举和重新部署）执行《协议》，而且就 2011 年后情况的规划而言，这是必不可少的。虽然边界的几个部分似乎还存在争议，但是资料完整的技术过程可以有助于解决分歧，为各方决策提供稳固的基础。

39. 各方对联苏特派团最近提供的援助表示欢迎，并表示随着划界工作的推进，可能还将需要进一步的援助。援助内容可能包括，例如，获得卫星影像、绘制地图、技术顾问考察，以及一旦正副总统批准边界核准线后，向划界过程提供技术和后勤援助。

40. 考虑到上述要求，有必要根据各方的要求将向划界过程提供技术和后勤支助纳入特派团的任务规定。当然，和平划界工作将首先需要双方显示出必要的政治意愿，接纳另一方的关切问题。特派团已准备好根据要求提供斡旋和协调。

财富分享

41. 从 2007 年启用国家货币开始，《全面和平协议》在财富分享领域的执行在一些方面取得了良好进展。但是，在财政分配的透明性问题方面依然存在争议，在国家和苏丹南部层面的国家财政分享问题上以及联邦向各州进行财政分配方面都存在争议。在财富分配方面的冲突有可能破坏《全面和平协议》伙伴关系，而不能解决边缘人群的相关不满可能会导致当地的紧张局势和冲突。我已鼓励各方将解决《协议》财富分享方面的执行作为过渡期间下半阶段的一个优先事项。

42. 支持执行财富分享机制的责任分摊到联合国若干机构头上，包括联合国粮食和农业组织（粮农组织）、世界银行、国际货币基金组织和联合国开发计划署。除评估和评价委员会外，特派团在与机制相关的任何委员会中都不发挥直接作用。我对目前正在努力加强评估和评价委员会、使其成为各方解决财富分享问题的论坛表示欢迎，并鼓励各会员国考虑它们如何也能够在此方面协助各方。在此方面，联苏特派团将继续发挥观察员作用，并在其能力内，促进协调，并为其他行为者提供资料。

选举

43. 安理会第 1784（2007）号决议回顾指出，联苏特派团的任务是，向各方提供指导和技术援助，协助筹备和进行选举。联苏特派团在设在喀土穆的总部和朱巴外地办事处建立选举能力，已取得了重大进展。特派团和国际合作伙伴继续在喀土穆和朱巴定期举行会议，规划选举援助。不过，进一步具体的业务规划及准备工作将在很大程度上取决于是否通过选举法（其中列出选举进程）及是否成立全国选举委员会；该委员会将是联合国支助选举筹备的全国对口单位。

44. 如果选举在 2009 年 7 月 9 日之前进行，按照《全面和平协议》的规定，筹备有效的联合国和捐助者援助的时限已经很短了。苏丹幅员辽阔；一年中部分时间大雨阻碍；有些地区由于长期的冲突，以前没有参加选举，组织能力是有限的。可在较大的时间压力下，为不同行为者、在不同日期举办多个进程（选举和全民投票）。鉴于这些挑战，联苏特派团必须准备好迅速回应援助的要求，这可能需要大量的额外资源。

45. 我已要求维持和平行动部，迅速确定如何加强联苏特派团选举能力，以便进行主要的预先规划。这样将及时响应苏丹当局提出的具体援助要求。同时，国家行为者、联合国和捐助者有必要协商一致，确定联合国发挥适当作用的范畴。全国选举委员会成立后，立即部署一个专门评估团，与国家当局协商，审查联合国的援助范围和所需资源。

冲突管理

46. 阿卜耶伊最近的危机表明，苏丹局部冲突给《全面和平协议》的执行，构成重大而且越来越大的威胁。受战争影响地区的社区矛盾很深，再加上南部治理和安全机构薄弱，扩大了传统上争夺资源的冲突，并迅速成为军事冲突。人口普查和选举也有可能加剧紧张局势，如果结果有争议，就更是如此。在以往的报告中，我指出了一些潜在的爆发点，特别是在 1956 年 1 月 1 日边界地区，地方冲突可能很快失去控制，并威胁到其他和平成果。

47. 为使联合国能够协助有关各方解决地方冲突，我已要求联苏特派团和联合国国家工作队共同为 1956 年 1 月 1 日边界地区制定冲突管理战略。在现有的授权和资源范畴内，这一战略将使联合国能够更有效地响应双方请求，协助解决冲突，并为执行全面和平协定创造有利的环境。边境地区应该是首要任务，从而导致由联苏特派团和联合国国家工作队建立一个基础广泛的冲突管理办法。在联苏特派团内，冲突管理策略是民政事务组一项关键责任，小组将相应排定轻重缓急。

保护平民

48. 特派团保护平民任务的实际解释，已经出现挑战。由于发生地方暴力冲突，保护工作面临广泛挑战，包括武装力量滥用权力，重要的是，根据现有的任务和可用的资源，澄清特派团的军事部分和其他行动者在保护平民方面的作用。我已指示联苏特派团，制定一项综合战略，履行职责，保护“迫切威胁”平民，这将同冲突管理联系起来，与国家小组协调，与有关各方讨论。

49. 在这方面，重要的是，所有行动者都要了解军事部分的范围和限制，主要是监测活动，并最大限度地发挥特派团人权和保护平民单位之间的互补性。苏丹走向复原和发展，联苏特派团保护平民能力在州一级也应逐步转向较长期的人权重点，根据一套明确的基准，将逐步解散保护平民单位，加强特派团人权存在，作为更广泛的治理和法治计划的一部分。

警察

50. 特派团的任务是协助《全面和平协议》当事方改组警察部队，协助警察培训，并制定培训和评价方案。重组业务都集中在苏丹南部警察部队，而训练和能力建设方案北南双方都正在进行。北部的培训援助请求增加，特别是在地区警务方面。在南方，联苏特派团在 30 个共同队址，提供关键民主警务原则的基本警察训练课程，各种技能课程，以及在职培训。

51. 特派团支助警察的工作，面临相当大的挑战。三分之二的苏丹南部警察部队都是文盲，而且目前已登记的人中，只不足 15% 的人受过警察培训。过去一年，警察数目激增，数千名前苏丹解放军或前民兵部队重新注册，成为警察。在国家

和苏丹南部仍然缺乏规范警察工作的法例，缺乏可持续的供资，联苏特派团发展警察训练战略计划缺少持续供资。

52. 鉴于上述情况，联苏特派团正在修改其警察行动概念，基于现实的需求评估，提供最有效的援助。将根据此概念，审查特派团的授权警力。需要确定培训和能力建设的持续供资选择。因没有正式的审批过程，在苏丹南部将推出苏丹南部警察局渐进式认证系统，作为特派团授权的评价方案的一部分。

法治

53. 苏丹几十年的冲突，极大地影响了司法机构能力。在苏丹南部，十分缺乏物力，人力和体制能力。北部主要城镇司法结构较为发达，但其他地方的司法和执法有限。司法机构的独立性仍然令人关注，为妇女伸张正义在全国是一个关键问题。

54. 过去，联苏特派团在广泛领域开展了法治项目，议题往往是地方当局的参加能力和意愿。为扩大影响，反映苏丹南部地方当局的发展，特派团正在制定一项新的战略计划，以适应其特定的作用，支持《全面和平协议》的执行。这将包括国际社会的协调，支持国家主导的司法改革进程；监测国家一级立法改革，并提供指导；通过有针对性的协调一致的捐赠计划，援助苏丹南方政府，并向苏丹南部朱巴以外地区提供法治支助。这些调整将在现有的任务和整体员工的水平内进行，包括通过联合特派团-开发计划署在一些特定的州和县联合拟订方案。

支持惩教部门

55. 作为法治任务的一部分，联苏特派团正努力重新建立并加强苏丹监狱系统，向国家监狱官员提供咨询、辅导和培训支助。在北部地区，联苏特派团已开办了一些培训课程，然而，尽管 2006 年 5 月与联合国签署了一份谅解备忘录，进入该国北部和三个地区的监狱的情况仍不顺畅。在南方，与国家当局合作良好，促进了监狱工作人员能力建设。最近，由于前苏丹解放军士兵大量到监狱部门工作，培训需求急剧增加。

56. 联苏特派团依照其更广泛的法治任务开展惩教活动，利用民警员额借调监狱管理人员。然而，惩戒干事是统一着装的独特人员；这一点应像其他特派团的做法一样，在特派团任务和预算中得到承认。特派团目前有 25 个借调惩戒干事。鉴于执行特派团任务的活动水平，已确定将需要新增 15 个借调人员。将根据一项详细的项目建议书审查未来的警员人数。同时，我鼓励民族团结政府落实谅解备忘录，准予进入北方、三地区和达尔富尔监狱，并采用教化工作人员在监狱中同处一处的做法。

安全和司法治理

57. 苏丹尚未全面实施国家安全部门改革过程。然而，在苏丹南部，重组前苏丹解放军战斗人员，使其转为职业化军队、警察和其他纪律部队，是实现和平的关键。这些服务需要有明确的作用和职责，以及适当的治理系统，以确保透明度、问责制、遵守人权规范和标准。

58. 联合国是训练苏丹南方警察局的主要方面，更多的双边捐助者也参与其他领域，包括苏丹解放军的专业化。捐助者和苏丹南方政府曾建议联合国提供支持，统筹协助苏丹解放军和南部更广泛的安全部门的发展。作为第一步，在苏丹南部区域协调员办公室将建立联合国内部的协调机制，为联合国有关司法、惩教、警察、苏丹解放军和复员方案的活动，提供政策指导，旨在发展联合国连贯一致的政策，支助苏丹南方政府的政策框架。这种机制将有利于与联合整编部队支助小组密切联系，确保方针的一致性。

人权

59. 尊重苏丹全体人民的人权和基本自由，是全面和平协定核心原则之一。不过，尽管国家临时宪法有人权法案，侵犯人权和基本自由仍不时发生。联苏特派团监测和支持保护人权的广泛任务，直到最近主要集中在达尔富尔和苏丹首都喀土穆。苏丹南方和三个地区的活动一直在稳步增强，但仍然存在着许多挑战，包括加强法治和国家机构。成立国家人权委员会的立法和南部苏丹的人权委员会的授权法尚未通过。

60. 在《全面和平协议》执行的下一阶段，至关重要，联苏特派团人权部门在全任务区有效地参与，其中包括苏丹南部和三个地区，并把重点放在对和平进程而言最重要的人权问题上。优先活动将包括：在人口普查和选举前监测、报告和分析公民权利和政治权利；就主要问题对国家当局进行宣传；国家和司法机构能力建设。联苏特派团的人权工作，也将支持建立有效的国家人权机构，其中包括加强民间社会的宣传能力。为了加强联苏特派团完成任务的能力，特派团将巩固在南方的存在，最初是在选定的几个州的首府，一旦模式证明有效，便进一步扩大。

人道主义、恢复和发展

61. 经济边缘化是苏丹冲突的主要原因之一。正因为如此，和平进程在社区内的信誉，以及任何加强团结的努力，都取决于有关各方能否明显改善生活水准。苏丹南方和三个地区的人道主义方案编制仍很重要，但两年来，恢复和发展活动也已逐步实施。已经取得很大成就，特别是在农业和保健方案、清理道路和排雷方面。苏丹南方政府本身的重建工作也取得重大进展。还需要更多的能力建设，使苏丹南方政府能够管理援助，提供服务。关键支助领域是公共财政、公务员管理与协助苏丹南方政府为期3年的战略计划。

62. 联合国的国家存在现着重大规模扩展恢复和发展活动，同时加强协调，共同实现《全面和平协议》的目标。我希望，这方面的工作将得到会员国更多的财政援助，支助复原活动。优先事项将包括：前战斗人员、重返家园的难民和国内流离失所者有效地重返社会；冲突的管理和预防活动；以及向三个地区的复原和发展提供更多支助。我已经指示，调整联苏特派团人道主义援助联络组，以反映向复原和发展的过渡，同时继续支助人道主义活动。

63. 在转向复苏和发展的同时，还将继续提供人道主义援助。相对于复原和发展活动，苏丹南部和三个地区的人道主义活动虽然明显减少，但仍需要维持一个适当的管理和协调结构。特别是在南方地区，由于缺乏救灾能力，就更需要保持人道主义应急能力。

新闻

64. 特派团在国家一级的新闻工作遇到挑战。各方尚未执行《全面和平协议》旨在促进媒体改革的条款，联苏特派团早先关于在国家一级积极传播《协议》和联苏特派团任务规定的提议也只是部分地取得了成功。地方上不信任国际社会的目标、尤其是在达尔富尔的目标，各方面误解特派团的作用或得到有关此作用的不实消息；这些有时也会影响人们对联苏特派团的认识。在苏丹北方和三个地区，联苏特派团业务继续受到限制。在苏丹南方，联苏特派团得以更积极地推动《协议》的传播。米拉亚电台十分成功，在苏丹南方各地拥有听众。

65. 特派团正在制定战略，帮助人们了解特派团在和平进程中的总体作用，以及它如何处理《全面和平协议》方面即将到来的里程碑事件（包括人口普查、选举和边界划分）。在苏丹境内的联合国各实体将就关键信息进行协调。正在制订有关解除武装、复员和重返社会、选举和人权的新闻宣传运动的信息，并将尽量传播至苏丹北部。

结构性问题

66. 特派团原先的地理结构是由 2005 年确定的维持和平优先事项以及在全面和平协议签署之前停火区内所存在的国家结构所决定的。部门办事处位于《全面和平协议》前的州首府，而队部则主要是根据部队保护优先事项来确定的。此外，联苏特派团成立了朱巴外地办事处，作为与苏丹南方政府联系的联络点，并协调联苏特派团在该地区的活动。特派团的结构现在将加以调整，使之能更加注重建设和平工作及支持《全面和平协议》的各个政治进程。设想扩大文职部门的地域存在，这样就能在苏丹南方所有 10 个州首府和 3 个过渡区（阿卜耶伊、南科尔多凡和蓝尼罗河）有代表。特派团正在探讨能否在现有资源内实现这一转变，同时适当注重对所涉安全问题以及与联合国国家工作队存在发挥协同增效的余地。

同达尔富尔混合行动进行协调

67. 苏丹的和平是不可分割的。联苏特派团的任务是支持执行《全面和平协议》，这就意味着就影响到达尔富尔的全国性问题（包括人口普查和选举）开展活动。与此同时，达尔富尔混合行动有着与联苏特派团联系的明确任务，以确保其任务与《全面和平协议》的目标相辅相成。由于两特派团并肩作业，对话方也相同，联苏特派团将需要同非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动以及与联合国-非盟联合调解支助小组密切协调，以确保连贯性。就《全面和平协议》的全国进程（如人口普查和选举）而言，以及为确保标准一致性（如在警察训练方面）起见，政策协调尤其重要。

68. 联苏特派团和达尔富尔混合行动正在采取各种手段，以确保进行协调、合作，包括同联合国国家工作队协调、合作。正在作出各种安排，以实现联苏特派团和达尔富尔混合行动之间在后勤和行政方面的协同作用。必要的业务之间的协调，联苏特派团、达尔富尔混合行动和联合国中非共和国和乍得特派团（中乍特派团）的联合行动中心互派联络官，进行必要业务的协调。最后，我已指示维持和平行动部确保总部也作出政策连贯方面的适当安排。

七. 财务方面

69. 联大 2007 年 6 月 29 日通过第 61/289 号决议，批款 8.463 亿美元（合每月 7 050 万美元），充作联苏特派团 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间维持费。如果安全理事会决定把联苏特派团任期延长至 2008 年 4 月 30 日以后，特派团至 2008 年 6 月 30 日的维持费则以联大核定数额为限。

70. 截至 2007 年 12 月 31 日，联苏特派团特别账户应缴未缴的摊款达 4.531 亿美元。所有维和行动截至该日期应收未收的摊款总额达 27.193 亿美元。已向部队派遣国政府偿还了 2008 年 2 月 29 日前期间和 2007 年 12 月 31 日前期间的部队费用和特遣队所属装备费用。

八. 意见和建议

71. 我欣闻各方持续承诺在民族团结政府合作，并通过对话化解分歧和紧张局势。全国大会党和苏丹人民解放运动维持伙伴关系，是和平进程取得成功的根本所在。我也欢迎民族团结政府与苏丹南方政府近期进行良好合作，为受战争影响的地区拟订经济恢复和发展议程，以向苏丹人民发放真正的“和平红利”。

72. 同时，我仍然感到关切的是，在《全面和平协议》执行工作的某些关键领域仍然欠缺实在的进展，而此项工作应是这一伙伴关系的基础所在。阿卜耶伊地区最近的冲突和紧张对《协议》和全国大-苏人解伙伴关系构成了潜在的威胁。我

敦促各方拿出政治意愿来解决悬而未决的难题，特别是阿卜耶伊和有争议的 1956 年 1 月 1 日边界的地位。这些问题方面迟迟不得解决，可能使局势复杂化，并导致意想不到的冲突。

73. 人口普查的技术准备工作已经敲定，我强烈敦促双方充分参与化解剩余的分歧，全面、和平地进行人口普查，并尽量扩大普查的覆盖面。全国大选筹备工作的延迟令人关切。我重申双方需要在此领域迅速取得进展，并澄清需要得到联合国支持的范围和规模。我鼓励双方为此目的同我的特别代表紧密合作。

74. 在《全面和平协议》执行工作的下一阶段，要对特派团的优先事项和活动作出调整，尽量加大联苏特派团能对此进程作出的贡献。这将包括：重点转向特派团行使斡旋职能、建立信任和冲突管理，尤其是在地方一级；调整 1956 年 1 月 1 日边界一带的维和活动；向预期热点重新分配资源；支持在全国各地生成有形的和平红利；以及加强与苏丹南方政权当局的接触。联苏特派团进行的结构审查和战略评估，以及技术评估团的调查结果，为规划和落实这些重要调整全面奠定了坚实的基础。

75. 我认为，总体而言，特派团目前的任务是适于作出这一工作重心的转移的。不过需要稍微加以修正，使联苏特派团能最大限度地支助各方并对《全面和平协议》执行工作的下一阶段作出贡献，进一步侧重于上文所确定的优先事项。因此，我建议，安理会在延长联苏特派团任期时，授权特派团：

(a) 应各方的请求，向划定边界进程提供技术和后勤支持；

(b) 在法治的整体任务框架内，向惩罚教养系统提供支助，就此授权部署最多 40 名借调惩戒干事；

(c) 在现有能力之内，监测上帝抵抗军分子在苏丹南方开展的、可能影响到联苏特派团和其他已获授权的活动之安全的活动；

(d) 同非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动、非洲联盟-联合国联合调解支助小组、邻近的联合国特派团和其他利益攸关方联络，以确保以互补方式执行这些实体的任务规定，支持《全面和平协议》的实施。

综上所述，我建议安全理事会考虑把联苏特派团任期再延长 12 个月，至 2009 年 4 月 30 日。

76. 重新部署、解除武装、复员和重返社会和组建联合整编部队的工作取得进一步进展，对于维持安全环境而言将是至关重要的。我满意地注意到，各方与联合国协商、在解除武装、复员和重返社会多年期方案的规划和筹备方面取得了显著进展。鉴于这些事态发展，并针对安全理事会第 1784 (2007) 号决议第 16(a) 段，我建议安全理事会支持 2008 年启动退伍军人和特殊需要群体的初步解除武装、复员和重返社会进程。我呼吁苏丹政府及其伙伴争取实现所指明的基准，并敦请

国际社会对此方案充分给予政治和财政支持。就组成联合整编部队而言，我鼓励捐助者协助民族团结政府建立加强联苏特派团和联合防务委员会相互接触的机制。

77. 此外，在政治层面上，我鼓励安理会认识到需要向《全面和平协议》进程和 2011 年后的稳定提供广泛支持。达尔富尔的危机已分散了人们对《全面和平协议》进程所提供的战略路线图的注意力。持续注重《协议》对于苏丹长期稳定而言是必不可少的。同时，支持《协议》的工作需要融入特别体现达尔富尔和乍得的各项挑战的总体战略。为促进持久和平，务必要在决策时胸怀“全苏丹”，放眼区域并在联合国派驻该地区的各实体间保持密切协调及政策连贯性。

78. 联合国在苏丹行动的目标应该是支持《全面和平协议》的实施，以帮助各方履行承诺，增强团结的吸引力，并为 2011 年和平举行全民投票创造必要条件。我们的活动也应有助于为 2011 年后的稳定奠定基础。联合国的作用还应在于支持各方履行义务，使得过渡期间不标志休战的终结，而标志着长期和平与稳定的恢复。要做到这一点，务必优先考虑建设和平工作的某些要素；这些要素将使双方在联邦结构内、或作为邻国共管其未来。成功的结局是：到 2011 年，政治、经济和安全关系十分有力，机构得到充分发展，以致于人们可以和平地审视全民投票的任何一种结果。联合国系统开展活动时首先将严格联系和平实现全民投票所需的里程碑，其次是严格基于实现 2011 年后持续和平的必要基础。

79. 最后，我感谢我的特别代表、联合国在苏丹的所有工作人员、各会员国、包括部队派遣国和捐助者矢志支持《全面和平协议》的实施。