



安全理事会

Distr.: General
15 December 2020
Chinese
Original: English

2020 年 12 月 15 日秘书长给安全理事会主席的信

我谨根据安全理事会第 2514(2020)号决议的规定给你写信，安理会在该决议中要求对联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)进行独立的战略审查，评估南苏丹和平与安全方面的挑战，并在广泛磋商基础上，包括但不限于与相关过渡期政府机构、人道主义和发展行为体和民间社会组织的磋商，根据和平进程发展情况，提出关于南苏丹特派团任务及其文职、警务和军事各组成部分可能调整重组的详细建议。

我高兴地随函转递关于卡西姆·瓦尼对南苏丹特派团进行的独立战略审查的报告。报告评价南苏丹目前在和平与安全方面面临的挑战，概述持续进行的和平进程带来的机遇、今后的优先事项以及区域和国际行为体的参与情况，评估南苏丹特派团现有授权任务的执行情况，提出了调整任务的建议。

审查的结论是，南苏丹特派团任务的四大支柱总体上仍然有效。审查确认，南苏丹特派团为南苏丹的和平与安全作出了重大贡献，通过提供人身保护和斡旋，支持政治进程，拯救了成千上万的生命。

我认真审阅了战略审查报告，同意审查得出的关于南苏丹特派团任务四大支柱总体上仍然有效的结论。我还赞赏关于有必要与该区域和非洲联盟建立强有力联系的建议，因为该次区域对南苏丹和平进程取得的所有重大成就都至关重要，并将该国的稳定中大大受益。正如审查报告所指出的那样，必须在南苏丹特派团与更广泛的联合国系统、非洲联盟和政府间发展组织之间已经存在的重要互动基础上再接再厉。

我特别注意到，鉴于目前存在的严重挑战，审查报告建议在南苏丹加强维护人权的努力。在这方面，南苏丹特派团有监测和宣传人权的职能，为大规模人道主义援助提供便利，这些职能和工作仍然与以往一样重要。

最后，我注意到审查报告提出了关于调整特派团任务、组合和优先事项的建议。鉴于自签署《解决南苏丹共和国冲突重振协议》以来，南苏丹局势有所改善，这些建议提出减少南苏丹特派团的核定兵力，将军事人员人数从 17 000 人减至 15 000 人，略高于目前部署的约 14 600 人。在成功重新指定平民保护地点后，军



警人员的人数可进一步调整，但须视相关条件而定，包括有能力更好地应对不断变化的平民保护需求，特别是回返地区的平民保护需求。我还注意到，在此背景下，审查报告建议加强南苏丹特派团在建设司法和执法机构能力方面的作用，以解决普遍存在的有罪不罚现象，促进法治。

我期待着在延长南苏丹特派团任务期限之前有机会与安全理事会进一步互动，探讨特派团如何能够以最佳方式应对南苏丹局势，支持南苏丹政府和人民走向和平与稳定。我打算根据战略审查的结果，在我关于南苏丹特派团任务结束报告中进一步提出建议。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

附件

根据安全理事会第 2514(2020)号决议对联合国南苏丹特派团进行的独立战略审查的报告

目录

	页次
摘要.....	6
一. 导言	11
A. 背景	11
B. 审查的宗旨以及审查小组的任务和组成	11
C. 方法	11
D. 指导原则和总体结论	12
二. 南苏丹和平与安全面临的总体挑战.....	14
A. 长期的暴力历史	14
B. 从内战转向政治化的族群间暴力	16
C. 通过暴力进行政治讨价还价	17
D. 庞大而且功能失调的安全部门	17
E. 小武器和轻武器扩散	19
F. 暴力的根本社会经济和环境驱动因素	20
G. 系统性治理挑战	20
H. 沉重的人道主义和保护需求	21
I. 持续存在的侵犯人权行为和普遍存在的有罪不罚现象，包括与冲突有关的性暴力.....	24
J. 民间社会活动空间有限	25
K. 妇女与和平与安全议程和性别平等收获有限	26
三. 正在开展的和平进程带来的机遇.....	27
A. 《重振协议》	27
B. 全国对话	28
C. 地方为和平做好准备并且已有能力	29
D. 国际承诺	29
四. 区域和国际行为者的参与	30
A. 主要区域和国际行为者的作用以及他们在参与南苏丹事务方面具有的相对优势	30
1. 政府间发展组织(伊加特)	30
2. 非洲联盟(包括非洲联盟南苏丹问题高级别特设委员会).....	31

3. 金融机构	32
4. 三驾马车、欧洲联盟和其他国际行动者	32
5. 联合国实体的作用	33
B. 区域和国际行为体需要加强协调和政治参与	34
五. 执行南苏丹特派团的任务和开展其他相关进程：挑战和适应以及进展情况	36
A. 挑战和适应	36
B. 南苏丹特派团执行其四个授权支柱的进展情况	37
1. 保护平民	37
2. 为运送人道主义援助创造有利条件	41
3. 支持执行《重振协议》及和平进程	42
4. 监测和调查侵犯人权行为	43
5. 实现性别均等	45
C. 南苏丹问题混合法庭和其他过渡期司法机制投入运作	47
六. 调整重组任务和今后的优先事项	48
A. 利益攸关方关于南苏丹特派团可能进行的调整重组的广泛选择的意见	48
B. 现有任务支柱的总体有效性	49
C. 成功实施新优先事项的参数	50
D. 具体优先事项	50
1. 支持实施《重振协议》、和平进程和相关治理进程	50
a. 支持司法系统和法治	50
b. 参与安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案	50
c. 支持举行自由、公正和可信的选举	51
d. 加强国家以下一级的工作	53
e. 加强与非洲利益攸关方的伙伴关系，利用联合国资源	53
2. 保护平民	54
3. 监测和调查人权情况，促进问责	56
4. 为运送人道主义援助创造有利条件	56
七. 特派团能力	57
A. 军事部分的结构和能力	57
B. 调整联合国警察和惩戒干事的技能	59
C. 外地办事处能力	59
D. 南苏丹特派团总部能力	60

E. 改变救济、重返社会和保护科的作用，以加强南苏丹特派团的实地保护能力	60
F. 特派团的安保、安全和风险态势	61
G. 航空资产	61
八. 与南苏丹当局的关系	62
九. 结论	63

摘要

安全理事会第 2514(2020)号决议请秘书长对联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)进行独立的战略审查,评估南苏丹和平与安全方面的挑战,并根据和平进程发展情况,提出关于南苏丹特派团文职、警务和军事各组成部分可能调整重组的详细建议。根据这项要求。政治和建设和平事务部和和平行动部组建了一个小组进行审查。审查小组与广泛的利益攸关方进行了广泛磋商,包括与以下各方举行了 150 多次远程会议:南苏丹特派团高级领导人和工作人员、联合国国家工作队、联合国驻该区域办事处和联合国总部所有联合国相关实体。审查小组还与以下各方举行了远程会议:非洲联盟委员会和非盟一些专门机构、政府间发展组织(伊加特)、参与和平进程的会员国和机制、在朱巴和纽约的安全理事会成员代表和外交界其他成员以及致力于解决南苏丹问题的智库和民间社会组织。

南苏丹和平与安全面临的挑战

《解决南苏丹共和国冲突重振协议》(《重振协议》)勾勒了改革的明确愿景,这个愿景如果全面实现,将有助于解决冲突的根本驱动因素,开始改变这个国家。然而,《重振协议》的实施缓慢且参差不齐。《重振协议》规定的一些时间表不切实际。然而,当事各方未执行其中任何一项时间表,他们主要关心的是执行《重振协议》中关于精英权力分享安排的规定,而不是那些促进问责、便利更顺畅地提供人道主义援助以及加强财务管理和总体治理的规定。虽然各方商定,将重振后的民族团结过渡政府 35%的任命职位留给女性,但在任命内阁部长和州长时没有遵守这项规定。

南苏丹目前的经济危机使其人民的资源和复原力大幅下降,使政府更难为和平进程的许多方面提供资金。更根本的是,各方没有表现出解决对长期和平与安全至关重要的各项问题的足够政治意愿。鉴于各当事方过去的记录,国际捐助方一直不愿为执行《重振协议》提供资金,因为他们担心资金会被用来助长暴力,而不是促进和平。

因此,虽然《重振协议》和早些时候达成的 2017 年停止敌对行动协议成功地遏制了大规模政治暴力,并促使冲突大多数当事方进行对话,但它们并没有改变导致南苏丹爆发内战的根本动因。由于该国安全部门规模过于庞大而且功能失调,而且由于仍然充斥着小武器和轻武器,该国局势仍然不稳定。除了公务员制度和战争经济之外,几乎没有其他经济机会,这使得年轻人很容易被武装团体招募。在过去一年里,内战各方直接参与的暴力事件减少,但族群间暴力事件却急剧上升,在许多情况下,国家政治行为体直接助长了这种暴力行为,他们将这种暴力行为作为政治紧张关系和争端的延伸。侵犯人权行为有增无减,对民间社会和媒体组织的限制令人深感关切。而且,在预计将于 2022 年或 2023 年举行的选举之前,暴力还可能升级。简而言之,虽然南苏丹取得了进展,但尚未达到确保持续取得进展、和平稳定或平民从纸面协议中受益的地步。

机会、进展情况和联合国南苏丹特派团对和平与安全的贡献

南苏丹有一些取得进展的机会。尽管《重振协议》实施有限，但它成功地促使该国大多数政党加入持续的对话进程，并且至少就前进的道路达成纸面共识。

《重振协议》为该国实现持久变革提供了路线图。全国对话是一个平行的第二轨道和平进程，为公民提供了一个亟需的机会，使他们可以讨论暴力的根源，就如何落实《重振协议》所载广泛承诺提出建议，以解决冲突的驱动因素。更广泛而言，南苏丹人民被战争搞得筋疲力尽，普遍支持和平努力，渴望有机会重建家园，体验和平红利。虽然地方一级的机构薄弱，社区领导人的权威受到流离失所和多年冲突等情况的威胁，但也有地方谈判和达成和平协议的历史，可以借鉴。就短期而言，地方和平协议可以增进信任，防止或降低暴力。就中期而言，地方和平协议可以产生一定程度的向上涓流效应。

在这种充满挑战但并非没有机遇的环境中，南苏丹特派团仍然得以为和平与安全作出具体贡献。审查小组咨询的许多利益攸关方一致认为，毫无疑问，南苏丹特派团为确保保护平民地点安全开展的工作拯救了生命，而特派团越来越多地进行一体化和机动巡逻，也同样促进改善了对平民的人身保护。而且，特派团越来越多地将国家以下层级的对话活动与政治分析和外联联系起来，从而加强了这些活动的效力。为努力提高和平进程的包容性和可持续性，并扩大公民空间，南苏丹特派团支持发展政党，并主办了一系列基层对话，将全国各地的民间社会行为体召集到朱巴。

南苏丹特派团与人道主义和发展机构合作，提高人民对性暴力和基于性别的暴力、与冲突有关的性暴力以及包括妇女和儿童在内的所有平民的权力的认识。在审查过程中，特派团官员指出，南苏丹特派团人权司内部的一个快速调查小组提高了人权司迅速部署和扩大调查侵犯人权行为(包括与冲突有关的性暴力)的能力。此外，广泛对话者认识到，南苏丹特派团法治咨询科通过支持流动法院、培训和向南苏丹利益攸关方提供法律改革方面的技术咨询，为问责制作出了重要贡献。人道主义和发展行为体也广泛认可，南苏丹特派团的存在和活动有助于为运送人道主义援助创造有利环境。

审查小组对话者广泛认为，司法、问责和可持续和平之间存在直接联系，因此认为有必要重新努力，追究过去的罪行，伸张正义。《重振协议》第五章为各当事方和非洲联盟委员会建立一个称作南苏丹问题混合法庭的机构提供了路线图。非洲联盟委员会与南苏丹政府关于建立该法庭的谈判已进入后期阶段，但迄今尚未签署任何协议。鉴于各方在支持设立该法庭方面存在分歧，国际社会需要持续参与，以减少拖延，使这项工作按计划进行。理想的情况是，这项工作由非洲联盟牵头，由联合国系统各机构提供支持。

关于特派团调整重组的建议

审查小组审查了南苏丹的环境和南苏丹特派团过去的表现，其结论是，南苏丹特派团目前的四大任务支柱总体上仍然有效。不过，如果在这四大支柱之内，对特派团的任务、活动和能力进行若干调整，将增强其影响力。而且，至关重要的是，联合国、特别是南苏丹特派团应加强其在支持伊加特领导的和平进程方面

的作用。鉴于该地区各国各自面临国内挑战，它们可能无法像过去那样对南苏丹给予同样程度的关注，因此，联合国、特别是南苏丹特派团加强其作用尤为必要。

在整个审查过程中，审查小组始终牢记政治在追求南苏丹持久和平方面的首要地位。因此，审查小组努力寻找增加政治筹码的方法，以帮助推动这一进程，同时又不忽视这样一个现实，即只有南苏丹各利益攸关方完全主导这一进程并展现政治意愿，才能实现根本性和结构性变革。任何外部压力或支持都无法取代这一要求。在这个过程中，审查小组借助了秘书长主张的深化联合国与非洲联盟伙伴关系和加强联合国系统内一体化的优先事项。

具体而言，审查小组建议与该区域和非洲联盟(包括其相关专门机构)建立一种强有力的契约。在特派团与更广泛的联合国系统之间以及与非洲联盟和伊加特之间已经存在的高度协调的基础上，应该做更多的工作，就南苏丹特派团任务的不同方面和执行《重振协议》问题，包括就特派团的行动自由和人道主义准入等问题，与这些区域行为体发出共同信息和进行联合宣传。此外，非洲联盟在过去20年里建立的关于治理、人权和选举问题的规范和政策框架可以帮助克服与南苏丹行为体和机构的政治意愿和能力有关的挑战。总体而言，目标是扩大接触，而不是将这些关切推给联合国和南苏丹，由其通过双边交流解决。该区域和整个非洲将从南苏丹的稳定中获得巨大利益，因此，南苏丹特派团的成功与该地区和整个非洲息息相关。

第二，需要更有效地利用联合国在该地区的现有资源，即更有效地利用联合国驻非洲联盟办事处和秘书长非洲之角问题特使办公室，以加强与非洲联盟和直接参与和平进程的非盟成员国的接触。这将有助于使这些行为体充分了解南苏丹特派团的努力，并在必要时便利动员他们的支持。同样，还应充分利用联合国总部的资源。

对特派团下列五个关键领域的活动提出的具体调整建议

1. 支持执行《重振协议》、和平进程及相关治理进程

审查小组提出下列建议，以支持执行《重振协议》、和平进程及相关治理进程：

(a) 南苏丹特派团应与联合国系统各机构、基金和方案、区域组织以及为监督《重振协议》执行情况而设立的机构协调，加强其技术支持和咨询作用，支持国家司法系统、流动法院、宪法起草进程以及制定支持和平进程的立法，包括支持治理和财务管理改革；

(b) 南苏丹特派团应增加协助，支持制定安全部门改革国家愿景和战略，并且可以在安全部门改革方面发挥召集和协调作用，途径是建立一个结构化平台，让捐助方和南苏丹可能参与安全部门改革和解除武装、复员和重返社会进程的行为体参与。安全理事会可以考虑让南苏丹特派团在向解除武装、复员和重返社会问题国家委员会提供技术咨询方面发挥非常有限的作用。然而，在现阶段，不应指望南苏丹特派团在支持安全部门改革或解除武装、复员和重返社会方面发挥行动或后勤作用；

(c) 关于选举，审查小组建议加强南苏丹特派团的技术和战略沟通能力，以便为以下方面提供技术咨询、斡旋接触和后勤支持：按照《重振协议》纲要，重组一个称职和独立的全国选举委员会；进行最新的人口普查；起草和通过《宪法》和《政党法》等立法；进行选民教育；进行选民登记。审查小组还建议秘书长探讨任命一名负责南苏丹特派团以外选举进程高级别协调高级官员的可能性，该官员将与非洲联盟和伊加特协调。必须以有利于接受选举结果的方式举行选举，这对南苏丹和平的前景至关重要，应该严肃认真看待这方面的工作；

(d) 南苏丹特派团应就其任务的所有四个支柱与伊加特和非洲联盟协调发出的政治信息，同时与非洲有关机构以及各个机构、基金和方案合作，促进《重振协议》规定的治理领域结构变革。此外，南苏丹特派团应请秘书长非洲之角问题特使和秘书长驻非洲联盟特别代表兼联合国驻非洲联盟办事处主任协助进行有针对性的政治接触。审查小组建议南苏丹特派团、联合国驻非洲联盟办事处和秘书长非洲之角问题特使办公室以一个非正式工作队的形式运作，定期举行会议，评估局势并商定应采取的步骤。根据这一安排，南苏丹特派团将牵头与南苏丹利益攸关方接触，而联合国驻非洲联盟办事处和秘书长非洲之角问题特使办公室将分别协调与非洲联盟及其相关机构以及与该区域各国家的互动。

2. 保护平民

为保护平民，审查小组提出以下建议：

(a) 鉴于该国安全和政治局势脆弱，暴力活动的风险增加，仍然有必要维持强大的军事存在。南苏丹特派团必须维持强大的固定外地存在，同时增加机动能力，以便在潜在回返地区保护流离失所平民，支持在广大地区提供人道主义援助，并确保特派团有能力管理选举进程可能出现的不稳定局面。审查小组建议将规定的士兵人数上限从 17 000 人减至 15 000 人，略高于目前部署的 14 621 人，因此，这并不意味着裁减实地士兵人数。在未来一到两年内，可以考虑再裁减多达两个营的兵力，但前提是充分满足几个条件和基准。这些条件将包括：特派团的行动自由显著改善；重新谈判谅解备忘录和部队单位要求说明，以确保部队有能力自我维持并在恶劣环境中长期部署；部署提高特派团机动能力的设备，本报告对此有进一步的详细说明；

(b) 区域保护部队的新任务规定应承认，该部队现在已完全并入朱巴区，与此同时，新的任务规定应重申，区域保护部队的许多任务仍然与整个南苏丹特派团部队相关；

(c) 今后应在扎实地分析安全和保护问题并在进行前瞻性政治评估的基础上重新指定保护平民地点，并考虑南苏丹安全和警察部门的能力，包括处理与冲突有关的性暴力问题的能力。南苏丹特派团还应就重新指定保护平民地点问题，加强与人道主义行为体和境内流离失所者的双向沟通；

(d) 只有在南苏丹特派团与联合国总部和其他利益攸关方协商，有足够的时间观察局势，并对南苏丹国家警察部队在重新指定的地区提供警务服务的能力和意愿有高度信心的情况下，才能逐步减少联合国警察的建制警察部队兵力。将仍

然需要在所有 10 个外地地点部署单派警察。一些单派警察可以将重点转向支持社区警务。不过，审查小组建议将组建一支统一警察部队作为进行更广泛能力建设的先决条件，这种能力建设包括战术培训和行动支持。

3. 人权

审查小组建议安全理事会考虑在南苏丹特派团未来的任务规定中要求特派团更加注重保护南苏丹人权捍卫者和其他民间社会领导人。南苏丹特派团还应更加重视与冲突有关的性暴力，将其作为冲突的一个关键方面，并继续开展儿童保护活动。而且，特派团应确保其追踪侵犯人权行为的活动与其他预警活动充分结合，并确保其人权工作与高层政治接触相配合。为了增加影响力，南苏丹特派团可以与非洲人权和民族权委员会合作，推动人权议程的不同方面。

4. 人道主义援助

审查小组建议，南苏丹特派团与人道主义行为体保持密切对话，商讨如何应对威胁人道主义行动的紧急情况，并在如何应对紧急情况方面提高清晰度和一致性。

5 性别平等以及妇女与和平与安全

审查小组建议南苏丹特派团在其所有工作领域更好地将性别平等主流化，并注意到在许多领域需要更多的专门知识，包括：南苏丹特派团如何实施安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案以及进行性别分析；政治和民政事务接触；妇女有意义地参与政治生活。而且，南苏丹特派团军事和警察部门还需要更多性别平等和与冲突有关的性暴力方面的专门知识。

南苏丹特派团与南苏丹政府的关系以及相关方面

审查小组进一步得出结论，认为政府和其他行为体违反联合国与南苏丹共和国政府关于联合国南苏丹特派团的《部队地位协定》是限制南苏丹特派团开展授权活动能力的最大因素。南苏丹特派团与南苏丹当局的关系对其能否有效运作有很大影响。审查小组确定了若干方法，南苏丹特派团可通过这些方法，借助现有努力，改进与南苏丹当局的关系，增强对南苏丹当局的影响力。这些努力包括：在资源有限的情况下，不断管控南苏丹当局对南苏丹特派团作用的期望；定期举行会议，就今后的努力方向进行坦诚交流；在国家以下一级利用技术支持并与政治行为体和民间社会接触，以增加在国家一级的影响力；积极主动地与区域和非洲联盟接触，以解决关切问题。

南苏丹特派团的存在和活动极大地推动保护平民和在南苏丹建立比较持久的和平。尽管该国局势有了初步改善，但显然和平远远得不到保障，南苏丹特派团在中长期内仍将是该国所需的行为体，甚至是关键的行为体。本报告建议的调整重组如果获得采纳，将有助于使特派团的能力和活动与南苏丹目前的和平与安全环境保持一致，并确保南苏丹特派团在未来几年继续帮助推动积极的变革。

一. 导言

A. 背景

1. 南苏丹冲突各方签署的 2017 年 12 月《停止敌对行动、保护平民和人道主义准入协定》和 2018 年 9 月《解决南苏丹共和国冲突重振协议》(《重振协议》)为政治精英合作、安全部门改革、改善财政管理和过渡司法创造了框架。连年战争摧毁了该国经济,荼毒人民,在这之后,如果能够真诚地执行这些协议,那么,这些协议将创造前所未有的进步机遇。安全理事会最近一次延长联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的任务期限是在 2020 年 3 月,当时《重振协议》各签署方刚刚组成重振后的民族团结过渡政府,但仍然有许多问题不明朗,例如,这些安排能够持续多久,各方对《重振协议》设想的其他改革的承诺有多坚定。

B. 审查的宗旨以及审查小组的任务和组成

2. 安全理事会在第 2514(2020)号决议中请秘书长对南苏丹特派团进行独立的战略审查,评估南苏丹和平与安全方面的挑战,并根据和平进程发展情况,提出关于南苏丹特派团文职、警务和军事各组成部分可能调整重组的详细建议。根据安理会这项决议,政治和建设和平事务部以及和平行动部请前主管维持和平行动助理秘书长卡西姆·瓦尼进行了审查。瓦尼先生得到了一个小组的支持,该小组成员包括具有人道主义、警务、军事、保护平民、性别平等、法治和政治问题等领域具体知识的专家。秘书处和特派团的其他联络人员协助该小组进行协调和为举行会议提供便利。该小组还定期与两名前联合国高级官员帕特里克·卡马特少将和肯尼亚·格鲁克进行互动,他们最近曾参与执行特派团任务的军事和政治方面。

3. 根据安全理事会第 2514(2020)号决议的要求,秘书处为审查小组编写了职权范围,请审查小组开展下列工作:评估如何能够实施《重振协议》定义的政治解决方案;就南苏丹特派团所有任务构成部分如何以最佳方式履行保护平民职责提出建议;评估如何加强对侵犯人权行为的问责,以支持国家司法机构并促进包容性安全部门改革;评估南苏丹特派团如何与其他联合国人道主义和发展伙伴或外部行为体实现更大的协同效应,以实现共同目标和最终实现建设和平目标;考虑特派团能够在多大程度上与相关联合国实体以及与区域和国际行为体密切合作,协助南苏丹利益攸关方为负责任和透明的治理奠定基础。根据职权范围,审查小组还需要将性别平等问题认定为:特派团任务的一个主流组成部分;《重振协议》和更广泛和平进程的核心原理;联合国全系统性别均等战略(2017-2028)的一个关键重点领域,这既是为了改变机构文化,也是作为支持完成特派团任务的工作方法。

C. 方法

4. 一开始,审查小组对关于南苏丹特派团、南苏丹以及区域和国际现有文献进行了案头审查。审查小组查阅的材料包括联合国、智库和非政府组织关于政治和冲突环境的报告,其中包括对暴力行为、流离失所和持久解决办法等问题性别层面的分析以及关于安全部门改革和南苏丹特派团过去表现的分析。审查小组还审查了南苏丹特派团的内部报告、指导意见和战略文件,以评估其内容。最后,审

查小组审议了南苏丹各政党、联合国系统各机构和非政府组织等若干利益攸关方提交的书面意见。

5. 审查小组的结论主要基于与利益攸关方进行的广泛咨商和访谈。由于应对冠状病毒病(COVID-19)而实施的相关旅行限制,这一咨商进程是远程进行的。尽管有远程工作的限制,审查小组仍尽一切努力采取以实地为重点的方法,与不同部门的广泛利益攸关方接触,包括与南苏丹政府官员和其他政治行为体、民间社会和流离失所的平民接触。小组还与以下各方进行了磋商:南苏丹特派团高级领导人和工作人员、联合国国家工作队、联合国驻该区域各办事机构和设在联合国总部的所有相关实体。此外,小组还与以下各方进行了磋商:非洲联盟委员会和非盟若干专门机构;政府间发展组织(伊加特)(包括参与和平进程的伊加特成员国和机制);在朱巴和纽约的安全理事会成员代表和外交界其他成员;致力于解决南苏丹问题的智库、非政府组织和民间社会组织。所有磋商都包括以性别平等为重点的具体问题。在相关和可能的情况下,审查小组通过一对一访谈和焦点小组讨论进行了针对性别的磋商,以确保充分考虑性别分析、观点和信息。小组总共与利益攸关方进行了 150 多次磋商。

6. 本报告的开头是一份执行摘要,其中广泛概述独立战略审查的主要审查结果。第二节提供背景和介绍性信息。第三节详细介绍南苏丹目前的和平与安全局势,第四节强调当前环境下的重要机遇。第五节讨论参与和平进程的一些关键区域和国际行为体。审查小组在第六节介绍南苏丹特派团在其授权的工作支柱中作出的一些重要贡献。审查小组在第七节就修改特派团的任务和活动提出建议,在第八节就调整特派团的能力和人员配置提出建议。第九节载有关于改善南苏丹特派团与东道国南苏丹政府之间关系的建议。最后,第十节载有结论性意见。

D. 指导原则和总体结论

7. 审查小组的工作遵循职权范围列出的几项指导原则,其中最主要的是政治优先。在根据秘书长以行动促维和倡议商定的 2018 年《联合国维和行动共同承诺宣言》中,国际社会成员确认,寻求可持续政治解决办法应指导联合国维和行动的设计和部署。政治优先是在南苏丹实现保护目标 and 建设持久和平的核心,在南苏丹,对长期保护平民至关重要的许多改革和和平进程的其他方面由于缺乏政治意愿而停滞不前。

8. 审查小组认为,在南苏丹政治优先意味着南苏丹自主主导和平进程至关重要。无论多大的外部支持或压力都无法取代国家一级为解决暴力、政治争端以及族群间紧张关系的根源和为持久和平奠定基础所作承诺和努力。这个提法有重要意义。对南苏丹领导人以及同样对普通公民而言,这突出表明,他们迫切需要奋起应对自己国家面临的多方面挑战,最终将国家利益置于任何其他考虑之上。对参与和平进程的国际行为体而言,这意味着需要加大投资,加强南苏丹社会内部现有建设和平资源,同时明确认识到任何外部支持所固有的局限性,同时也明确指出,国际行为体的支持取决于南苏丹各方所作承诺履行情况。

9. 审查小组还将政治优先理解为，政治优先意味着联合国应尽一切可能，通过协调使用联合国资源和通过协调行动利用政治机会，最大限度提高效力。要做到这一点，首先而且最重要的是，需要为南苏丹特派团的活动确定明确的成果和综合战略，而这些成果和战略应建立在对保护和政治情况进行细致入微、定期更新和对性别问题有敏感认识的分析基础上。特派团不同部门的活动若不一致，不共同致力于解决具体威胁和驱动冲突的政治因素并取得具体成果，则不太可能产生预期成果。综合战略应将技术和方案工作与政治参与联系起来，从国家以下一级外地办事处延伸到国家和区域层面。了解特派团的政治任务和保护任务如何相辅相成，对于在南苏丹建设可持续和平仍至关重要。

10. 第二，联合国支持南苏丹和平与发展的努力不仅需要在特派团内部，而且需要在整个联合国系统充分整合。这将增强联合国支持和平进程的政治作用，确保联合国工作分工明确并提高效力。对这些实体而言，协调可能是一项挑战，因为这些实体有不同的基础任务和框架。然而，南苏丹的保护、人道主义和发展需求规模很大，而资金往往不足。因此，联合国系统所有实体都要作出努力，确保有效利用现有有限资源。南苏丹特派团和联合国国家工作队应继续推动在局势和优先需求方面取得共识。南苏丹特派团还应提高对联合国国家工作队对口单位正在开展的方案的认识，以便利用各自比较优势，确保分工明确，促进业务互补。加强协调将促使这些实体协同行动，促进应对结构性冲突的驱动因素，长期而言，将促进特派团顺利撤出。

11. 协调还应扩大到南苏丹特派团与联合国各区域存在之间的关系，特别是与下列各区域存在的关系：均驻在亚的斯亚贝巴的秘书长非洲之角问题特使和秘书长驻非洲联盟特别代表兼联合国驻非洲联盟办事处主任；负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表、负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表和秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问等有专门任务的驻纽约办事处；秘书处其他相关实体。加强所有这些行为体之间的协同作用将促使联合国充分利用许多现有资源，推动南苏丹实现持久和平的目标。

12. 第三，南苏丹特派团——更广泛而言，联合国——需要进一步加强与非洲区域机构和非洲大陆机构的伙伴关系，以形成杠杆作用，利用机遇，分担负担。这种伙伴关系应与非洲联盟压制枪支的总体目标保持一致。应更多地定期在高级或政治层面和技术或工作层面举行协调会议，联合国、非洲联盟和伊加特应对南苏丹和该区域各国进行更多联合访问，这些活动不仅注重信息共享，而且注重进行共同分析，同时协调努力，开展联合活动。加强与伊加特以及与非洲联盟和非盟专门机构的协调和协同作用，与它们发出共同信息，这将提高支持南苏丹和平的国际努力的效力。

13. 审查小组还确认，一项指导原则是，对维和必须采取顾及性别平等的做法。南苏丹特派团着力确保将性别平等纳入其任务四个支柱的主流；此外，特派团还负责执行侧重于性别平等的具体任务。审查小组认为，有必要深化这一做法，注重对特派团授权支柱的关键方面、与政府关系以及与联合国国家工作队和区域行为体协作方面进行特定变革性投资，特别是在存在性别平等专门知识和焦点之处。

对南苏丹环境的性别平等分析显示，以下方面的前景黯淡：妇女和女孩的安保；她们的人身安全保障；人道主义危机对其造成的伤害；她们有意义地参与政治进程；有意义地落实《重振协议》性别平等规定。需要汇集联合国系统的财政资源，以确保在这些领域取得进展，有针对性地在特派团部署性别平等和妇女权利方面的能力和专门知识，利用性别平等方面的现有机构记忆，支持负有性别平等相关任务的国家机构，将性别规范、做法和语言纳入与各级对话者的政治接触。只有作出经过深思熟虑和始终如一的努力，机构文化才能转向性别平等和长期保护妇女和女孩。

14. 此外，战略沟通是一个共有问题，对南苏丹特派团执行其任务四大支柱的能力至关重要。虽然南苏丹特派团得到大多数利益攸关方的高度评价，这些利益攸关方几乎一致确认特派团的附加值，但如果南苏丹特派团增强战略沟通方面的努力，则有助于管理对特派团能够用有限资源取得什么成就的不切实际的期望。利益攸关方更好地了解南苏丹特派团的作用和局限性，可有助于特派团继续其信誉，这对其有效运作至关重要。战略沟通能够而且应该更直接地促进实现保护和政治目标，使人们更广泛地认识到政治进程及对性别平等社会规范的期望转变。当政治精英未能将签署的纸面和平承诺转变为现实时，这可促使人们支持这些进程，并且要求问责。

15. 最后，审查小组指出，南苏丹特派团的成功与否取决于能否提供适足资源，取决于安理会能否通过自身的政治参与支持特派团执行任务。根据《共同承诺宣言》，同样重要的是，南苏丹政府充分配合南苏丹特派团履行任务，包括为在需要特派团存在的区域和地点提供准入便利。

二. 南苏丹和平与安全面临的总体挑战

A. 长期的暴力历史

16. 南苏丹大部分公民几乎一生都在战争中度过。中断暴力循环和暴力经济将意味着不仅要应对当前内战的影响，而且要应对一代人冲突的影响。从 1963 年到 2005 年苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军签署《全面和平协议》，南苏丹人为脱离苏丹获得自治进行了长达数十年的斗争。当南苏丹 2011 年最终从苏丹独立出来时，南苏丹人民曾寄予厚望，他们希望该国在经历暴力的一再循环后，能够利用巨大潜力来增进福祉。这些希望被该国的政治精英出卖了，这些精英在独立后不到三年就让这个国家陷入内战。

17. 该国主要政党、即苏丹人民解放运动最高领导层内部关系紧张，导致 2013 年 12 月南苏丹爆发内战。在早期阶段，冲突主要局限于首都和其他三个地区：琼莱州、上尼罗州和团结州。2015 年 8 月签署的《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》昙花一现。由于苏丹人民解放运动内部政治争端和对抗持续不断，该协议于 2016 年 7 月瓦解。随着 2016 年内战升级，暴力蔓延到该国许多以前未受战事影响的新地区，包括中赤道州、东赤道州和西赤道州。这些州的少数族裔群体成员感到受到朱巴占多数的丁卡族裔群体的中央当局的排斥，他们组织了武装团体，其中许多团体与苏丹人民解放运动反对派结盟。

18. 在内战期间，政治和军事精英蓄意以平民为目标，对平民实施法外杀戮、性暴力、强迫流离失所，还破坏家园和财产。这种暴力行为往往是按族裔进行的，原因是族裔群体被认为是其支持的政治行为体的代理人，因而成为目标。估计有 383 000 名平民死于内战，其中估计有 190 000 人死于暴力。¹

19. 针对妇女、女孩、男子和男孩的性暴力一直是不同时期冲突的一个主要特征，该国所有主要武装团体都犯下了此种暴力。与冲突有关的性暴力对个体幸存者影响严重，可能对社区产生破坏性的代际影响。南苏丹 2017 年一项调查发现，28% 的朱巴受访妇女和 33% 的伦拜克受访妇女是非伴侣强奸、强奸未遂或其他形式性侵犯行为的幸存者。而男性的这一数字分别为 9% 和 6%。² 鉴于幸存者倾向于少报性暴力行为，这些数字很可能低估了与冲突有关的性暴力的实际规模。这些罪行未被追责，指挥官没有一贯和系统地发出信息，也未努力防止与冲突有关的性暴力，这些都助长了这种暴力的扩散。

20. 继大多数冲突方签署《停止敌对行动协定》和《重振协议》后，容易识别的政治行为体之间的大规模暴力大为平息。中赤道州是个例外，几个未签署协议的武装团体继续与政府和反对派部队作战。

21. 2020 年 2 月，《重振协议》签署方组成了重振后的民族团结过渡政府，协议规定，该过渡政府将在三年过渡期结束前 60 天举行选举。签署协议后，一些反对派领导人返回首都，在新政府中任职，《重振协议》的一些规定逐步得到实施。实施《重振协议》许多规定的最初时限极短。这是协议各方一再错过商定的最后期限的部分原因。南苏丹政府官员也强调，该国经济形势严峻，使他们难以为《重振协议》概述的进程供资，但他们强调在许多不需要大量财政支持的领域取得了进展。在某种程度上，《重振协议》各章是自然衔接的，要先执行第一章和第二章，然后才能支持实施协议中的其他一些规定。然而，审查小组也注意到南苏丹特派团、民间社会组织、非政府组织和智库许多代表的意见，即主要行为体感兴趣的主要是执行协议中概述权力分享安排和政治任命的章节，而非与提供人道主义援助、治理(包括财务管理)和过渡期正义有关的改革的章节。

22. 尽管组成了重振后的民族团结过渡政府，但政治局势仍不稳定。反对派军事领导人继续向政府“投诚”，尽管形式上，其政治领导人已经通过《重振协议》进程加入政府，他们应该等待编入一支单一的国民军。最近在中赤道州发生的一起叛逃事件引发了政府和反对派力量之间的战事，这违反了 2018 年停火。一些武装团体继续在中赤道和西赤道部分地区实施暴力。

23. 经过几年让非签署方加入和平进程的静默外交努力后，圣艾智德团体于 2020 年初促成了罗马对话，重振了这些团体与《重振协议》各方之间的接触，产生了

¹ Francesco Checchi 等人，*Estimates of Crisis-attributable Mortality in South Sudan, December 2013-April 2018: A Statistical Analysis*(伦敦，伦敦卫生与热带医学院，2018 年 9 月)。

² 乔治华盛顿大学全球妇女研究所、国际救援委员会、英国援外社国际协会和福西尔咨询公司，*No Safe Place: A Lifetime of Violence for Conflict-Affected Women and Girls in South Sudan* (n.p., 2017), 27-28 页。

2020 年 1 月的《关于南苏丹和平进程的罗马宣言》和 2020 年 2 月的《关于监测和核查停止敌对行动协定的罗马决议》，据此，《重振协议》各方和《重振协议》之外的一个主要方面、即南苏丹反对派运动联盟同意将该联盟纳入由《重振协议》设立的、伊加特主导的停火和过渡期安全安排监测和核查机制。《罗马宣言》和《罗马决议》似乎促进减少了 2020 年 1 月至 3 月的暴力行为。继因 COVID-19 大流行而暂停接触后，《宣言》各方于 2020 年 10 月在罗马举行了第三次会议，随后于 2020 年 11 月由圣艾智德团体召集了一次技术性会议，由该机制秘书处、重组后的联合监测和评价委员会和伊加特共同推动。在技术性会议上，南苏丹反对派联盟和《重振协议》各方同意，南苏丹反对派联盟将从 2021 年 1 月 1 日起开始纳入停火和过渡期安全安排监测和核查机制结构。如予实施，这将需要各方重新遵守《停止敌对行动协定》，并改善对平民的保护。然而，尽管有这一进展，圣艾智德团体主导的对话迄今未能让非签署方完全进入正式和平进程或重振后的民族团结过渡政府。

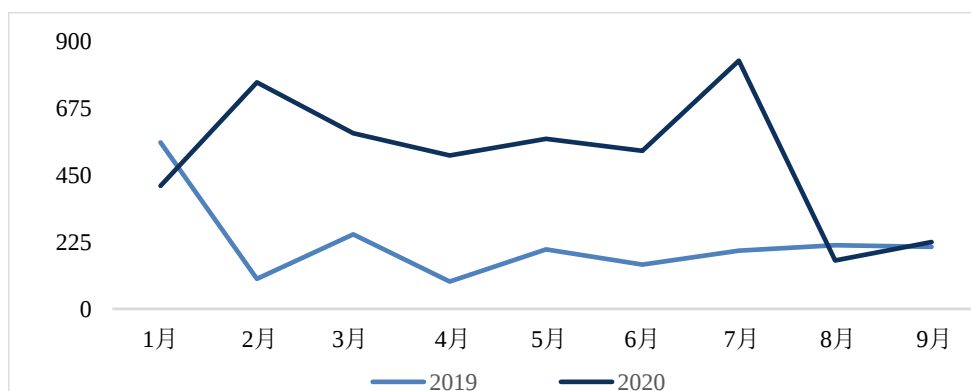
24. 虽然首都和主要城市没有对立的军事派别，因此不太可能发生大规模暴力，但一些对话者警告审查小组，不能完全排除这种可能性。2020 年，苏丹人民解放运动和苏丹人民解放运动反对派这两个老牌政治联盟内部紧张关系加剧，可能进一步破坏该国的稳定，今后几个月发生大范围暴行的可能性不能完全忽视。审查小组咨询的许多冲突和政治分析人士警告，随着预期的 2022 年选举临近，该国大部分地区的安全局势很可能恶化。

B. 从内战转向政治化的族群间暴力

25. 虽然直接由内战各方实施的暴力行为减少了，但过去一年来，族群间暴力急剧上升，在许多情况下，国家政治行为体直接助长了这种暴力。根据南苏丹特派团人权司的记录，7 月至 9 月期间发生了 260 多起暴力事件，影响了 1 223 名平民。这些事件绝大多数是政治化的族群间暴力所致。虽然与该年第二季度相比，这一数字表明暴力减少了，但与冲突有关的性暴力在第三季度增加了 88%。暴力事件总体减少的主要原因是，严重洪灾影响了该国许多地区，使武装行为体的行动和活动更加困难。总体而言，南苏丹特派团 2020 年记录的暴力事件明显多于 2019 年(见图一)。

图一

2019 年和 2020 年暴力事件受害者人数，1 月至 9 月



26. 族群间暴力在南苏丹不是新鲜事。南苏丹青年过去曾受高额彩礼、争夺资源、经济机会有限、无法诉诸正式司法系统以及男性青年面临性别压力等因素刺激，从事掠牛和报复性族群间暴力的恶性循环，这极大助长了对妇女和女童的性别暴力和保护威胁。然而，在与审查小组协商时，利益攸关方强调，族群间暴力情况正在发生变化。最近的族群间暴力循环被高度政治化，促使南苏丹特派团和其他行为体将暴力归为政治竞争在国家以下一级的延伸，而非完全是地方性族群间暴力。对话者告知审查小组，在琼莱州丁卡族、努埃尔族和穆尔勒族之间最近爆发的暴力事件中，青年表现出高度的组织性；有证据表明，战斗人员得到了来自州外的武器再补给；当地战斗人员、地方权力掮客和首都的政治行为者之间有明确的通信渠道。同样，南苏丹最近试图解除平民武装的努力引发了紧张局势，在某些情况下还引发了暴力，因为青年担心解除武装运动是出于政治动机，而且各社区实施情况不均衡。

27. 此外，冲突分析人士注意到，南苏丹社区民兵和政治派系的武装团体之间的壁垒是流动的，身着制服的士兵有时为了各种个人和政治利益参与国家以下一级的暴力行为。虽然即将爆发族群间暴力往往有明确迹象和预警，升级情况也会随季节变化波动，但武装行为体的流动性以及地方和国家利益之间复杂的相互作用可能会使预防或缓和国家以下一级暴力事宜具有挑战性。政府和反对派领导人虽然在国家以下一级有影响力，但也并非总能完全指挥和控制实施暴力的地方武装分子。总之，首都的稳定和进步提高程度与国家以下一级的冲突情况明显脱节。自 2018 年停火以来，政治暴力并未停止，只是形式上发生了变化。暴力的根本驱动因素未解决，因此，今后几个月和几年，程度的国家以下一级暴力行为可能会持续存在。

C. 通过暴力进行政治讨价还价

28. 《重振协议》为南苏丹正在进行的和平政治对话创造了空间。然而，冲突各方往往将政治协议和联盟视为暂时或临时安排，这些安排是可以重新谈判的，以取得更好的个人结果。暴力或暴力威胁是政治讨价还价的一部分。在这一制度中，各方试图获得军事优势，以赢得政治任命，获得国家收入流，让个人和社区得利。

29. 正如南苏丹特派团官员和冲突分析人士所述，这些情况增加了维持和实施和平协议的难度，还可能导致武装团体分裂，因为新领导人与现有领导人分裂并煽动新的暴力活动，以增加他们获得政治任命的讨价还价能力。现有政治联盟和武装团体分裂并利用暴力作为重新谈判政治任命的工具的现实威胁仍然存在。此外，在当前政治现状下，政治行为体仍然认为，他们若要在政治上仍有重大作用，则要维继对个人忠诚的民兵组织。在此背景下，实施和平协议要取得进展，则始终需要来自外部行为者的巨大压力，而且，这通常会产生渐进的而非变革性的进展。要更根本性地转变冲突动态，各方就必须作出更深承诺。

D. 庞大而且功能失调的安全部门

30. 据南苏丹当局称，该国现有军力约为 35 万人。自独立以来，安全部门一直是国家机器的核心，消耗了该国大部分资源和官方预算。在 2019-2020 年度预算中，13% 的政府支出被指定用于安保，而针对民众的关键服务在预算中的份额不

断下降。教育拨款占 5.6%，卫生拨款占 1.1%，农村发展拨款占 0.7%。³ 智库和非政府组织代表指出，实际上，用于安保的资金数额远远高于官方预算编列的数字。庞大的安全部门本身就是一个挑战，因为维持现有军队的费用是不可持续的。

31. 此外，军队从来就不是一个忠于单一指挥结构的有凝聚力的实体。独立后，2006 年 1 月 8 日的《关于统一和整编苏丹人民解放军和南苏丹国防军的朱巴宣言》将各种民兵聚在一支国民军的旗帜下。为了把这些部队改造成统一的专门军事机构做了一些努力，但这些努力基本上是零敲碎打的，未取得成功。内战开始时，军队随现有族裔裂痕分裂。自 2011 年以来，冲突加剧了这些问题。政治精英招募同族裔民兵，这些民兵与国家安全部队一起使用和互换使用。在许多情况下，新任命的文职当局对部署在其管辖区域的部队几乎不予监督。

32. 《重振协议》第二章禁止签署方招募和训练新兵，并概述了一个程序，即部队应在签署协议后 30 天内驻扎营地集结，进行资格筛选，在 8 个月内复员或是作为必要的联合部队的一部分重新训练。尽管有这些规定，审查小组注意到，冲突各方继续招募新兵，不切实际地许诺最终将他们编入正规安全部门。这包括强征青年入伍。由于军事派别的规模一开始未予核证，安全部门改革进程迄今加剧了安全机构庞大问题。

33. 集结在驻扎营地的部队未获得适足食物、住所和医疗，这违反了《重振协议》。据报，驻扎营地和培训中心的条件对妇女特别不利。大多数部队从未进入驻扎营地，而那些进入营地的部队中，许多人因为这些条件而放弃了营地，这阻碍了安全部门改革取得进展。南苏丹当局认识到，那些从驻扎营地转至训练地点的部队未予适当审查。在签署《重振协议》后的两年多时间里，无一支联合部队毕业或部署。南苏丹政府官员将这些延误归因于安全部门改革进程缺乏外部资金和新受训部队缺乏武器。民间社会、智库和非政府组织专家承认，国家和国际资金缺口是一个严重障碍，但强调，安全部门改革以及解除武装、复员和重返社会方案从根本上来讲是权力再分配，现阶段的主要障碍是各方未就这些进程的目标和参数取得协议和形成共同愿景。

34. 南苏丹国家警察局成立于 2005 年，主要由从国民军调派或复员安置到警察部门的前苏丹人民解放军成员组成。在《全面和平协议》生效期间，南苏丹国家警察局的改革受到忽视，独立后试图采取的温和步骤随着内战爆发而被推翻。由于国民军吸收了大部分国家预算，警察局一直资源不足。大多数警察和警察局缺乏履行职责所需的基本基础设施和设备，包括电力、记录犯罪的表格及存放档案的安全空间。在南苏丹，工资过低的警察进行低级敲诈勒索现象普遍存在，警察局在该国一些地区仍然高度军事化。此外，由于缺乏警察专业技术知识和一般专业精神，阻碍了警察局采用民主警务做法，阻碍其开展彻底调查和有效管理最终可成功提交法庭起诉的案件。总体而言，这些问题导致南苏丹国家警察局与当地民众之间信任缺失。

³ 世界银行集团，*South Sudan Economic Update: Poverty and Vulnerability in a Fragile Environment* (华盛顿特区，2020 年 2 月)，第 18 页。

35. 安全部门的情报部门，即国家安全局严重滥用职权行为被记录在案，其中包括任意拘留、酷刑和法外处决。⁴ 审查小组的对话者声称，法外杀戮情况最近减少了，但任意拘留案件剧增。国家安全局官员尤其针对批评政府者，其中包括民间社会代表和记者。《重振协议》设想对《国家安全局法》进行改革，抑制国家安全局滥用权力行为和自主性。现行《国家安全局法》赋予国家安全局广泛的监视、搜查和扣押权力，不禁止任意拘留或酷刑。如 2013 年 1 月非洲联盟安全部门改革政策框架所述，改革应纳入情报部门。需要讨论国家安全局的改革，而关于安全部门改革的对话显然没有讨论这一点。

36. 利益攸关方指出，社会层面存在的潜在的性别不平衡和不平等现象在所有有组织部队中都存在。在安全部队服役为数不多的女性未享受与男性类似待遇或受益于同样资源。审查小组还注意到，未充分关注解除武装、复员和重返社会方案和安全部门改革的性别平等考虑因素，例如如何让在军队中发挥支助作用的非战斗妇女或武装妇女复员。同样，对通过绑架等违背自身意愿而被迫加入武装团体的妇女，也未给予足够关注。首先，几乎没有或完全没有关于有组织部队的性别分类数据，这是一个重大挑战。利益攸关方报告，鉴于妇女承担的从支助作用到积极参与战斗的活动范围很广，就解除武装、复员和重返社会方案或安全部门改革而言，不易区分哪些妇女应被视为安全部队的一部分。

37. 南苏丹缺乏协调一致的安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案战略和进程，这是造成不安全的一个重要因素。安全部队，包括新兵，经常一连几个月没有工资，靠洗劫平民和在检查站敲诈钱财生存。安全部门改革首先是一个政治问题。若政府没有解决这个问题的真正意愿，则任何援助都不可能有效。南苏丹需要开展全面、大规模安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案项目，这需要国际援助。然而，由于迟迟不履行《重振协议》概述的关于安全部门改革的承诺，而且政府未为这项任务承付资金，因此，捐助方对这一进程缺乏信心，一直不愿供资。在这方面，必须记住，上述非洲联盟安全部门改革政策框架的核心原则之一是，国家自主掌控安全部门改革进程。该框架确认，如果安全部门改革的财政负担完全由外部行为体承担，则无法完成这一进程。

E. 小武器和轻武器扩散

38. 数十年来该国为从苏丹获得独立而进行的斗争以及随后的内战使该国充斥着小武器和轻武器，助长了不安全。在整个独立斗争和内战期间，区域和其他国际行为体向南苏丹的非国家武装团体提供武器弹药。其他非法常规武器流动助长了小武器和轻武器的泛滥。2017 年为联合国开发计划署(开发署)小武器调查进行的一项研究估计，全国平民手中的枪支数量在 23.2 万至 60.1 万支之间。⁵ 每个州的枪支拥有量可能会有所不同，但加强世界安全组织 2017 年的一项研究发现，伦拜克州和夸夸克州 80% 的受访家庭至少拥有一支枪。⁶

⁴ S/2019/301，第 41-66 段。

⁵ 小武器调查，《南苏丹全国家小武器评估》(日内瓦，2017 年)。

⁶ 加强世界安全组织，《南苏丹处理小武器和轻武器的族群：经验教训和最佳做法》，情况通报，2018 年 7 月。

39. 尽管政府最近表示打算在全国范围内开展解除平民武装运动，但过去的解除武装努力并不成功，许多缴获的武器重新进入流通。先后不一致的解除武装运动使被解除武装的平民容易受到未解除武装的邻近族群的攻击，从而加剧了不安全。2020 年 8 月，在瓦拉卜州试图解除年轻人的武装时，政府安全部队与年轻人在几天内交火，造成数十人死亡。根据审查小组征求的利益攸关方的意见，普遍存在的不安全及和平进程轨迹的不确定性会使平民在近期内不愿意交出武器。

F. 暴力的根本社会经济和环境驱动因素

40. 近几个月来，南苏丹本已严峻的经济形势进一步恶化。COVID-19 大流行引起的油价下跌和贸易限制导致了恶性通胀和大宗商品价格上涨，使得百姓更难满足其基本需求。平均通货膨胀率从 2019 年财政年度的 63.6% 上升到 2020 财政年度的 72.2%。⁷ 货币贬值和粮价上涨对平民尤其具有毁灭性，由于冲突期间他们的生计受到暴力破坏和环境因素的影响，他们越来越多地被迫离开农业生计，转而进入付现经济。特别是 2020 年雨季期间的蝗灾和严重洪灾耗尽了民众的资源 and 韧性。干旱和洪水的循环也加剧了对牧场等资源的竞争。在这种经济环境下，除了安全部门和公务员之外，几乎不存在挣钱的机会，这将使安全部门改革和解除武装、复员和重返社会努力更加困难。

41. 在南苏丹，许多族群还在婚前用奶牛作为新娘彩礼。多年来，不断上涨的牲畜成本和越来越少的获得牲畜的机会助长了年轻人抢劫牲畜的行为，这种行为有时会引发报复性袭击和部族间暴力的循环。这些做法也是性暴力和性别暴力的重要驱动力。在抢劫牲畜时妇女有时会被绑架或被年轻人强奸，以避免支付彩礼，因为在这种情况下，相关家庭通常会进行谈判，让强奸者和幸存者在支付较少彩礼或不支付彩礼的情况下结婚。经济危机还迫使许多家庭早早将年幼的女童嫁出去，以获得彩礼，补充收入。虽然这种暴力可能植根于社会经济习俗，并受到个人利益的驱使，但这些情况加剧了青年的脆弱性，使他们易受政治行为体的煽动，政治行为体可向他们提供此类抢劫牲畜所需的武器，以换取他们在军事行动中的支持。

G. 系统性治理挑战

42. 2018 年和 2019 年，南苏丹在世界银行的国家政策和体制评估中被称为非洲排名最低的国家。国家政策和体制评估衡量的是治理的四个方面：经济管理、结构性政策、社会包容和公平政策以及公共部门管理。在从 0 到 6 的评估尺度中，该国国家政策和体制评估的总体评分从 2018 年的 1.5 降至 2019 年的 1.3。⁸ 与审查小组接触的利益相关方强调，南苏丹普遍存在腐败以及金融和经济管理不善问题，而且政府资金的预算和使用缺乏透明度。

43. 审查小组注意到南苏丹的治理现实与非洲联盟相关政策和规范性文书中规定的非洲大陆标准之间存在着巨大差距：非洲联盟《组织法》、2000 年 7 月《关

⁷ 世界银行集团，《南苏丹宏观贫困展望第 284 号》(华盛顿特区，2020 年 10 月)。

⁸ 世界银行集团，《非洲的国家政策和体制评估：评估非洲政策和体制——在冠状病毒病大流行期间和之后保护人力资本》(华盛顿特区，2020 年 8 月)；世界银行集团，《南苏丹经济动态》。

于非洲安全、稳定、发展与合作的泛非会议庄严宣言》及 2002 年 7 月在南非德班举行的泛非会议部长级审查会议通过的《关于非洲安全、稳定、发展与合作的谅解备忘录》、非洲发展新伙伴关系——特别是 2002 年《民主与政治、经济、企业治理宣言》——以及南苏丹加入的 2007 年《非洲民主、选举和治理宪章》都原则上承认善政是和平、安全以及可持续政治和社会经济发展的基本要求。此外，2003 年《非洲联盟防治腐败公约》(南苏丹已签署但尚未批准)规定，各方承诺通过立法、建立机构并加强控制措施，防止公职人员腐败。令人鼓舞的是，南苏丹在 2018 年更新的《国家发展战略》中认识到，包括司法与和解在内的治理改革必须是南苏丹未来任何愿景的核心，而《重振协议》概述了解决腐败和治理差距的进程。值得注意的是，《重振协议》第四章要求重振后的民族团结过渡政府：审查管理南苏丹银行的立法，以期对其进行重组；查明并记录所有以石油为抵押或担保的贷款和合同，以提高透明度，实施问责；加强反腐败委员会，包括审查关于该委员会的立法并提名该机构的一名负责人；提名一名国家审计长在国家审计厅任职；立即设立若干新的监督机构，包括公共采购和资产处置管理局和薪酬委员会。

44. 南苏丹当局告知审查小组，已采取步骤，开始解决治理和腐败问题，包括组建一个供相关行为体讨论治理改革的平台——“治理小组”，并在政府和金融机构安排国际顾问以协助改革。一名南苏丹高级官员表示，可以通过政府流程数字化解决腐败问题，政府正在与国际机构联系，讨论如何做到这一点。审查小组得出的结论是，尽管采取了这些初步步骤，与《重振协议》对金融和治理改革的承诺相比，几乎没有取得什么具体进展。其中一些改革被推迟，要等到在根据《重振协议》组成新议会之后再实施，但根据各国际利益攸关方的说法，似乎也缺乏解决腐败问题的政治意愿。治理不善，包括腐败，是南苏丹冲突的一个重要驱动力，需要解决这个根本问题，以促进改善安全状况，使政府能够满足人民的一些最基本需求，因为过度依赖国际人道主义援助是不可持续的。然而，打击腐败将是困难的，而且如果不谨慎行事，还可能在短期内破坏稳定，因为在严峻的经济环境下，政治行为体面临着失去获得非法资源渠道的威胁。

H. 沉重的人道主义和保护需求

45. 南苏丹在《2018 年至 2021 年国家发展战略》中列出了六项相互关联的战略优先行动，以满足该国的需求。除其他外，这些优先事项旨在：为流离失所的南苏丹人自愿返回和融入社会创造有利条件并提供便利；确保他们能够安全获得充足和有营养的食物；恢复和扩大基本服务；恢复和维护道路和桥梁等基本交通基础设施。

46. 自内战爆发以来，粮食安全状况持续恶化。2013 年前，估计有 150 万人或 17% 的人口面临严重的粮食不安全状况。截至 2020 年 10 月，估计有 648 万人(即超过全国人口的一半)面临严重的粮食不安全状况。其中 170 万人被归类为面临粮食不安全的“紧急”级别(粮食安全阶段综合分类 4 级)。儿童、孕妇和哺乳期妇女特别容易受到营养不良的影响。南苏丹的粮食不安全在很大程度上是人为造成的。暴力和流离失所的不断循环使百姓很难耕种土地和收获庄稼。无饷或低饷的士兵经常抢掠平民所拥有的为数不多的粮食供应。冲突各方还故意毁坏庄稼，

并阻止向据信与其政治对手结盟的族群提供人道主义援助，人权理事会据此认为，冲突各方利用饥饿作为战争手段。⁹

47. 粮食不安全助长了有害的应对机制和生计决策，对个人和家庭特别是对妇女和女童产生了负面影响。例如，家庭可能会选择强迫女童早婚以换取彩礼，而妇女可能为了确保其家人的生存而进入交易性性关系。

48. 国内外流离失所的规模仍然巨大。近 400 万人因内战而流离失所，估计有 167 万境内流离失所者，在邻国有 220 万难民。数万境内流离失所者在联合国基地的平民保护站点避难。这些站点，有些是在 2013 年和 2014 年暴力事件首次爆发时因境内流离失所者涌入联合国基地内和周围地区以逃避暴力而设立的，也有些是在 2016 年暴力事件再次爆发时设立的。平民保护站点的人口在 2015 年达到顶峰，有 20 多万人分布在 6 个站点，此后通过自发、自愿和协助的返回而逐渐减少。截至 2020 年 8 月底，仍有总共 167 954 名境内流离失所者居住在 5 个平民保护站点。2020 年 9 月至 11 月，南苏丹特派团将瓦乌、博尔和朱巴的保护站点重新指定为境内流离失所者营地，将它们移交给政府当局。现在，负责在境内流离失所者营地保护平民的主要是国家安全部队，而不是南苏丹特派团。

49. 保护站点内存在的长期流离失所问题导致了一些根本性的社会转变，造成了生活在站点内和站点外的人之间的社会分层，包括性别关系的变化。由于男子和妇女面临的不同安全威胁，妇女离开保护站点的频率比男子高，而在许多情况下妇女承担了养家糊口的角色。在一些地点，居住在站点内的儿童获得教育的机会与外面的儿童不同，包括参加毕业所需的国家考试的机会有限，因此也就无法接受更高层次的教育。

50. 南苏丹是 2009 年 10 月在坎帕拉通过的《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》缔约国，公约各签署方确认各国有责任为境内流离失所者提供持久解决办法。如上所述，促进境内流离失所者自愿返回是政府《国家发展战略》规定的优先事项之一。政府在 2017 年起草了持久解决境内流离失所者问题的国家框架。然而，对于许多流离失所平民而言，持久的解决仍然遥不可及。根据国际非政府组织的报告和与各智库的磋商，政府试图在某些情况下操纵人口回归，以政治上有利的方式按族裔重新分配人口。

51. 人道主义机构证实，未来几年将需要大量人道主义援助，以支持该问题的持久解决。多重流离失所循环，加上许多财产所有人没有能够证明其所有权的正式证件，不同族群之间关于土地所有权的做法不同，这些情况导致住房、土地和财产问题相互纠缠，非常复杂。援助人员和民间社会领袖强调，在某些情况下，军事行为体占领了逃往保护站点的境内流离失所者的房屋，这增加了试图收回土地或财产的平民所面临的直接风险。因此，除了其他类型的人道主义援助外，还需要为解决住房、土地和财产纠纷的合法进程提供实质性支持，为境内流离失所者迁移和重返社会提供便利，以减少他们的脆弱性。从邻国返回南苏丹的难民短期内可能会增加人道主义需求的规模，特别是考虑到许多可能返回的地区缺乏

⁹ [A/HRC/45/CRP.3](#)。

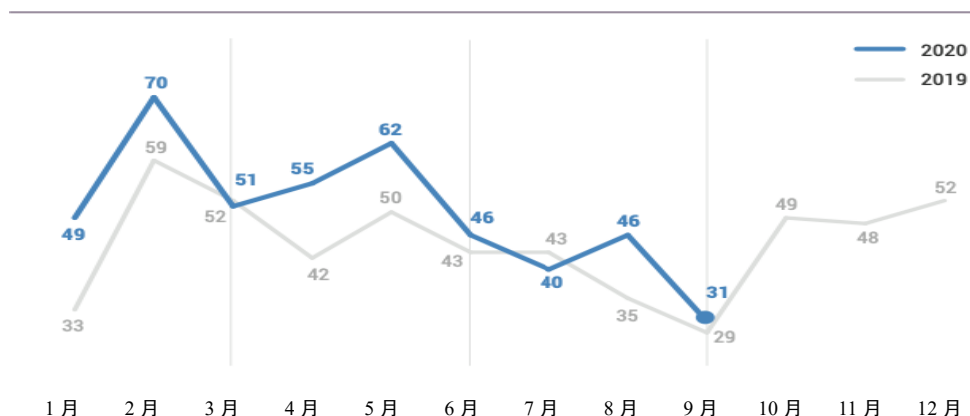
基本服务。此外，将一些平民保护站点重新指定为境内流离失所者营地可能需要改变捐助资金的承付方式和人道主义援助的提供方式。

52. 审查小组清楚地看到，南苏丹的人道主义行为体在运送人道主义援助方面面临严重障碍。人道主义准入受到不安全和官僚主义的阻碍，这对本国和国际非政府组织的活动都产生了不利影响。在 2018 年停火和《重振协议》签署后，人道主义准入有所改善。人道主义事务协调厅记录的 2019 年准入限制总数为 535 项，而 2018 年为 760 项。¹⁰ 然而，按月度计算，到目前为止，2020 年的准入限制除 7 月份外，其他月份都高于 2019 年(见图二)。2020 年，51% 的准入限制涉及针对援助人员的暴力，截至 9 月，仅在 2020 年就有 9 名援助人员被杀。¹¹ 许多此类袭击都可以归因于国家以下一级暴力激增的情况和令人绝望的经济形势，因此，除非经济和政治形势好转，否则这些袭击很可能会继续下去。

图二

涉及准入限制的事件(2019 年以及 2020 年 1 至 9 月)

2019-2020 年事件趋势



与 2019 年同期一样，送达有需要的人们的人道主义准入在 2020 年第二、三季度有所改善，部分原因是随着雨季来临，国家以下层级的暴力事件减少。

53. 人道主义行为体根据需要公正地决定向哪里运送援助。然而，根据国际非政府组织报告和审查小组的进行磋商，拒绝人道主义准入有时是政治和军事行为体操纵资源分配的蓄意战略的一部分。政府行为体可以直接和间接受益于人道主义和发展援助。例如，如果人道主义行为体提供人民的基本需求，这可以让政府将预算转移到其他活动上，包括资助军队。政治人物还可将人道主义行为体、发展行为体和维和人员运送的物资和提供的服务称作自己的功劳，从而赢得合法性。¹²

¹⁰ 联合国人道主义事务协调厅，《南苏丹：2019 年人道主义准入概览》，人道主义状况报道，2020 年 2 月 18 日。

¹¹ 联合国人道主义事务协调厅，《南苏丹：人道主义准入季度快讯，2020 年 7 月至 9 月》，人道主义状况报道，2020 年 10 月 19 日。

¹² Joshua Craze，“南苏丹的流离失所、准入和冲突：纵向视角”，《南苏丹冲突敏感度资源中心》，2018 年 5 月。

54. 持续向南苏丹平民提供救生支持至关重要，因此，国际援助组织必须与国家行为体合作，确保人道主义和发展援助符合当地需要。人道主义和发展行为体可以通过确保在分析冲突后再提供援助，减轻因能力建设和提供资源而可能造成的任何损害。除其他预防措施外，联合国各机构、基金和方案负责执行联合国向非联合国安全部队提供支持时适用的人权尽职调查政策。各机构、基金和方案在向国家安全部队提供支持时，应确保有力地执行该政策，以防止无意中助长侵犯人权和违反国际人道法的行为。

I. 持续存在的侵犯人权行为和普遍存在的有罪不罚现象，包括与冲突有关的性暴力

55. 非洲联盟南苏丹调查委员会由非洲联盟和平与安全理事会于 2013 年 12 月成立，目的是调查在内战第一年发生的侵犯人权和其他侵权行为。该委员会记录了一系列严重侵犯人权行为。特别是，调查委员会得出的结论是，有理由相信其中一些行为构成危害人类罪和战争罪，包括酷刑、强奸和强迫儿童入伍。调查委员会指出，性暴力和法外处决是冲突各方有系统而极端残暴地实施的。¹³ 在最初几天的战斗中，数百人(如果不是数千人)被打死。南苏丹特派团人权司和 2016 年成立的联合国南苏丹人权委员会记录了整个内战期间类似而持续发生的侵权行为。南苏丹特派团记录了最近于 2018 年 9 月至 12 月在联合州进行的一次有组织的性暴力事件。如前所述，南苏丹特派团记录的侵权行为在 2019 年有所下降，但在 2020 年激增。一些政府当局在与审查小组的磋商中否认联合国和国际非政府组织关于侵犯人权的报告的有效性。

56. 审查小组注意到在具体人权问题上取得了一些进展。特别是，该国的政治和军事行为体发表声明，谴责与冲突有关的性暴力。2014 年，政府与联合国签署了关于预防与冲突有关的性暴力的联合公报，并于 2019 年制定了在军队和警察部队解决与冲突有关的性暴力的行动计划。苏丹人民解放军-反对派还制定了一项工作计划，以解决与冲突有关的性暴力问题，并与南苏丹特派团合作，对部队官兵进行与冲突有关的性暴力问题的培训。在编制统一部队的训练材料时也考虑了与冲突有关的性暴力。2020 年 9 月，13 名南苏丹人民国防军士兵在叶伊军事法庭被判强奸罪。这一进展表明，开始解决与冲突有关的性暴力的一些政治意愿已经出现。然而，在政治冲突、族群间暴力和犯罪活动的背景下，南苏丹境内各种跨地域的武装行为体继续实施与冲突有关的性暴力以及性暴力和性别暴力，大部分不受惩罚。审查小组还关切地注意到，尽管明确承诺减少与冲突有关的性暴力，一些南苏丹当局要么完全否认发生这些侵权行为，要么将其严重性降至最低。

57. 与民间社会和非政府组织代表的磋商还显示，性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力的幸存者获得服务和赔偿的机会严重不足，使妇女和女童以及男子和男童无法在需要的时候获得适当的医疗服务、心理社会支持和安全住所。利益攸关方强调指出，缺乏以幸存者为中心的处理性暴力和性别暴力的方法是一个令人担忧的问题。关于性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力的数据极其有限，

¹³ 非洲联盟南苏丹调查委员会最后报告(2014 年 10 月 15 日)，第 358 页。

部分原因是幸存者和目击者不愿报告这些侵犯行为，其原因是社会耻辱、一些警察不尊重幸存者的机密性、对举报人的报复性攻击，以及缺乏为敢于报告的幸存者提供的服务或补救。

58. 更广泛地说，包括南苏丹当局在内的几乎所有利益攸关方都认识到，南苏丹普遍存在犯罪行为和违反国际人道法和人权法行为不受惩罚的环境。政府赦免了严重违反国际人道法的行为。被指控犯有严重侵犯人权行为的个人获得任命，担任重振后的民族团结过渡政府的高级职位。虽然司法系统有一些能力，但司法机构的能力和覆盖范围有限。在该国许多地区，根本没有正式的司法机构。在存在司法机构的地方，也是严重缺乏交通、办公用品、设备和电力等资源。成文法司法系统与非正式司法系统并存。在这种情况下，非正式司法系统往往在完全自主的情况下运作，并享有更大的公众认可和支持，但并不总是与国际公认的人权保持一致，尤其可能损害妇女和女童的权利。利益攸关方强调，有罪不罚现象和缺乏伸张正义的机会助长了国家和国家以下各级新的暴力循环，包括国家以下一级的抢劫牲畜和绑架案的循环。

59. 对级别较高的人进行起诉(包括对反复受到可信指控的人的起诉)存在重大政治障碍。正如本报告第五节将进一步讨论的，政府一再拖延设立南苏丹问题混合法庭的努力，而设立该法庭是为了根据国际法和国内法调查并起诉灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和其他严重违法行为，这是《重振协议》规定的一项要求。设立混合法庭仍然是解决有罪不罚问题和使南苏丹履行其国际法律义务的重要步骤。

60. 正如南苏丹特派团和非洲联盟官员所解释的，鉴于南苏丹暴力的规模和持续时间，很明显，混合法庭将无法处理所犯下的绝大多数侵权行为，必须通过国家法院系统以及《重振协议》概述的真相、和解和消除创伤委员会来解决这些问题。伸张正义的机会更容易出现在较低级别，包括通过流动法院。最后，审查小组指出，加强伙伴之间在打击有罪不罚现象方面的协调，将有助于增加在这一领域取得进展的可能性。

J. 民间社会活动空间有限

61. 南苏丹的民间社会活动人士一再受到威胁和攻击。许多人已逃离该国。而那些留下来的人，其表达自由则面临着严重的限制。审查小组指出，政府官员监控和干预地方报纸的报道，限制了地方报纸独立报道政府和军方行为体的能力。同样，政府继续封锁对南苏丹事件进行批判性报道的媒体网站的在线访问。根据人权观察的数据，2019年1月至9月，有16名记者被政府拘留，2名国际记者因报道腐败和冲突而被驱逐出境。¹⁴

62. 在与审查小组磋商期间，民间社会领袖和人权倡导者强调，尽管安全状况总体上有所改善，但表达自由、新闻报道和倡导人权的空间在继续缩小。国家法律要求四人以上的会面必须通报政府并得到政府的批准，这使得民间社会行为体很

¹⁴ 人权观察，《2020年世界报告：2019年事件》(纽约，2020年)。

难开展活动。审查小组获悉，青年、人权维护者及妇女和平建设者尤其受到政府当局的威胁和恐吓。例如，一些妇女领导人和网络试图提高对与冲突有关的性暴力的认识或倡导实现政府关于使妇女参与和平进程程度达到 35% 的承诺，她们受到了骚扰和攻击。为应对计划于 2019 年 5 月举行的青年和平抗议活动，几名政府官员发表了公开谈话，他们说，如果活动人士选择参加，他们的生命将会受到威胁。¹⁵ 民间社会活动空间受限，表达自由受到限制，对全面执行《重振协议》、特别是对举行可信和包容各方的选举构成了真正的威胁。

K. 妇女与和平与安全议程和性别平等收获有限

63. 南苏丹在妇女与和平与安全议程方面取得了一些进展。来自各政党和民间社会的妇女领导人实质性地参与《重振协议》的谈判进程，也是最后文件的签字人。2018 年，几个妇女团体为这一进程做出了贡献并见证了这一进程，其中包括来自政府、反对派、民间社会和青年团体的妇女代表。相比之下，2015 年只有一个隶属于苏丹人民解放运动的妇女团体参加了讨论。最近，政府于 2020 年 6 月批准了执行安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划。同样重要的是，反切割女性生殖器法律获得通过，这些法律在很大程度上有助于妇女与和平与安全议程的预防支柱。然而，该议程的其他目标仍没有实现，最突出的是妇女充分、平等和切实的参与以及对她们权利和保护的保护。

64. 《重振协议》规定，妇女在所有政府机构中的参与率应保证达到 35%。这一承诺有可能从根本上改变妇女和女童的状况，但在各级执行《重振协议》的性别条款方面明显迟缓。鉴于任命的 10 名州长中只有 1 名妇女，5 名副总统中只有一名妇女，35 名内阁部长中只有 5 名妇女，各方还没有履行其承诺。此外，妇女不仅应在政府中扮演角色，而且还应获得任命，在重振后的民族团结过渡政府中任职，代表自己选民的利益，满足她们在基层的需求。这个问题如果不予以解决，将影响和平进程的长期前景。在《重振协议》之外，妇女切实参与政治生活仍然极具挑战性，这是一个需要紧急关注和认真考虑变革性投资的领域。

65. 由于迫切需要应对保护、救济和恢复方面的关切，国家当局和其他行为体对妇女与和平与安全议程预防支柱的关注十分有限。妇女领导人和网络在地方一级解决冲突、预警和促成和平方面发挥的关键作用在很大程度上仍然没有得到足够的承认和支持。国际行为体投入许多资源，提供人身保护、和人道主义服务，开展发展工作，例如实施紧急生殖健康应对措施。对预防措施的投资将是一项重要而长期的工作。利益攸关方指出，此类干预措施应优先考虑赋予妇女权力的做法，这种做法的核心内容是使妇女成为决策者，她们促进并影响保护结果。此外，联合国系统需要共同努力，确保协调应对，包括提供性别暴力热线，设立危机中心。设立让妇女和女童摆脱暴力局势的机制，开展在消极应对机制和高风险生计办法之外另辟蹊径的减贫方案，实施各社区开发的改变态度和社会规范的干预措施。南苏丹妇女和女童继续受到冲突的多方位的人身、社会、经济和心理影响，因为她们面临严峻的生计挑战，人身安全和身体健康受到威胁。COVID-19 加剧了这些挑战。

¹⁵ 大赦国际，“南苏丹：当局打击跨境恐吓活动的批评者”，2019 年 7 月 18 日。

三. 正在开展的和平进程带来的机遇

A. 《重振协议》

66. 如前所述, 执行《重振协议》的进程成功地将该国多数政党带入持续对话进程, 至少在纸面上, 就前进道路达成了一致。《重振协议》为该国持久变革提供了路线图。第一章载有关于高级别政治任命的规定, 《重振协议》每一方都将在重振后的民族团结过渡政府获得这些任命。各方在《重振协议》中承诺, 将确保 35% 的获得任命者是妇女, 同时还将努力任命青年人。《重振协议》包括一个关于司法改革的章节, 确立了起草新宪法的程序, 概述了过渡时期结束时举行选举的机构、立法和程序。

67. 第二章概述各方之间的停火条件以及安全部队进驻营地、训练和整编的进程。虽不包括对安全部队未来的详细设想, 但它规定重组防务和安全问题战略审查委员会, 纳入妇女、青年和民间社会代表, 该委员会将进行战略安全评估, 确定安全部门的未来愿景。

68. 在《重振协议》第三章, 各方同意提供人道主义援助的原则, 包括人道主义行为者安全接触待援人口, 境内流离失所者获得人身保护以及安全和有尊严返回的权利。它要求重振后的民族团结过渡政府修订管理非政府组织活动的国家立法, 使其符合国际最佳做法, 它设立了一个特别重建基金, 重振后的民族团结过渡政府在过渡期间应每年向基金存入 1 亿美元。

69. 协议第四章载有加强经济、环境和财政管理的路线图, 包括立法审查, 以及加强现有监督机构和建立新的监督机构。第五章要求重振后的民族团结过渡政府启动立法, 建立真相、和解和消除创伤委员会、南苏丹问题混合法庭和赔偿和赔偿局, 妇女在这些机构中的任职比例应达到 35%。

70. 此外, 《重振协议》为国际机构参与建立了一个结构, 包括停火监督机构停火、过渡期安全安排监测和核查机制以及伊加特下重建的联合监测和评价委员会, 负责监督协议的执行。

71. 根据《重振协议》的规定, 在国家一级成立了重振后的民族团结过渡政府, 由总统、副总统和各部部长组成。现有议会是在《重振协议》之前成立的, 该议会尚未解散和改革; 在审查小组审查期间, 除九名州长之外, 地方任命尚未进行。在审查期间, 正在就任命问题进行对话, 利益攸关方表示, 在这个问题上达成妥协是可能的。在《重振协议》框架之外, 就该国应该下分几个州的有争议问题达成了协议, 各方同意恢复十个州, 再加上三个新的行政区。尽管《重振协议》案文很有力, 但其实施却很有限。如上所述, 重点一直是政治任命和精英权力分享, 而非起草新宪法、加强监督机制和建立过渡时期司法机制。

72. 南苏丹当局一些人认为, 《重振协议》的实施正在自然推进, 需要优先实施第一章和第二章, 进而可以实施其他章节。一名高级政府官员指出, 各方已执行了不需要大量财政投入的协议条款, 但由于国内经济危机和国际行为体供资不足, 它们执行全面协议的能力有限。许多其他利益攸关方批评各方缺乏承诺, 并表示,

除非有更多证据表明政治意愿，除非政府本身为这一进程投入更多资金，否则国际捐助方不会承诺为执行《重振协议》提供财政资源。冲突分析人士强调，根据《重振协议》进行的其他改革，包括权力移交各州的关键条款，可能会受到执政的苏丹人民解放运动联盟的强烈抵制，因为在权力移交后，该联盟将失去一些影响力和对资源的有利可图的控制。

73. 尽管《重振协议》涵盖了广泛问题，但它只是更广泛的和平进程的一个环节。需要更全面的路线图，包括安全部门改革和解除武装、复员和重返社会进程，还需要做更多工作来解决南苏丹暴力的根源。存在一些机会，可以通过分散对话、缓解冲突、促进社会团结和促进州、县和区发展项目来实现这一目标。

B. 全国对话

74. 全国对话进程是由南苏丹政府建立的，在《重振协议》之外运行。有人就对话设立时的初衷表示关切，但它为政治精英相互对立的社区之间的基层接触提供了一个急需的机会。此外，它使社区能够修复社会联系，参与关于如何落实《重振协议》所载广泛承诺的讨论。对话的结构包括一轮基层协商，随后是三次区域会议和 2020 年 11 月举行的一次全国会议。对话和全国会议产生了全面的成果文件。预计将于 2020 年 12 月中旬提交一份总结这一进程的报告。

75. 南苏丹特派团官员、民间社会领导人和国际专家向审查小组强调指出了他们认为有问题的全国对话的一些方面。虽然除两个县外，该国所有县都参与了这一进程，但会议主要限于城市和城郊地区，没有触及基层。对话指导委员会中有妇女代表，但人数不足。使对话具有政治包容的努力取得了部分成功——一些政党中途加入了这一进程。然而，值得注意的是，苏丹人民解放运动反对派和未签署协议的武装团体的参与有限，并继续对这一进程表示保留。据报道，指导委员会还包括强硬派和总统的亲密政治盟友，这限制了与会者自由发言而不必担心遭到报复的能力。据报道，自对话开始以来，参与的社区也很少收到反馈，他们有可能对这一进程产生怀疑或退出。

76. 尽管有这些局限，公民们利用全国对话来表达严重不满，表达对国家未来方向的看法。特别是，与会者表示支持结束国内暴力，将石油收入投资于农业部门，改善财政管理和消除腐败，建立一支反映国情、受过专业培训、区域平衡和族裔多样化的军队。他们还支持联邦制概念，支持增加对州政府的资源分配，支持明确划分政府三个部门(立法、行政和司法)之间的权力。妇女权利团体利用这一进程在社区一级提高对性别平等的认识，同时继续游说和倡导妇女更多和更有意义地参与政治进程。

77. 全国对话作为第二轨道和平进程展开，与执行《重振协议》并行，就一些问题提出了解决方案。审查小组咨询的许多利益攸关方都希望确保所提出的建议能够产生具体行动，直接为执行《重振协议》的进程提供参考，例如起草宪法和确定真相、和解和消除创伤委员会的工作重点和模式。南苏丹政府当局基本同意，全国对话提出的解决方案和建议应为制宪进程提供参考。鉴于人们关切对话的包容性，鉴于基层持续支持和平的重要性，可以考虑增加一个后续协商阶段，让到

目前为止代表性不足的部分人口和政治行为体参与。这一阶段可以包括通过建立包容各方的地方和平委员会进行持续对话，建立社区和政治行为者之间的信任，就像 1993 年 4 月在南非发起的多党谈判进程那样。南苏丹特派团、相关联合国行为体、重建的联合监测和评价委员会、伊加特和非洲联盟加强参与，可以确保这一进程与执行《重振协议》的进程保持一致，促进妇女团体参与对话努力。

C. 地方为和平做好准备并且已有能力

78. 审查小组的许多对话者强调，南苏丹人民厌战，普遍支持和平努力，渴望有机会重建和平和体验和平红利。一个民间社会组织联盟在 2018 年进行的一项关于平民对和平进程的看法的调查显示，尽管对《重振协议》具体条款的意见因地区、族裔和性别而异，但绝大多数平民支持对违反《停止敌对行动协议》和《和平协议》基本规定的各方采取惩罚措施。¹⁶ 南苏丹特派团最近在 2020 年第一季度进行的一项平民看法调查同样表明，平民接受和平努力。支持和平的公众舆论是一个重要因素，国际和区域行为体可以利用这一因素让政治行为体对执行工作负责。

79. 审查小组还注意到，存在能够支持和平努力的地方解决冲突做法和机制。地方机构明显薄弱。社区领导人的权威受到流离失所和多年冲突的威胁，在这些冲突中，武装行为者直接袭击社区领导人。然而，地方谈判和地方和平协议、包括妇女领导的网络的努力历来就有，可以借鉴。审查小组咨询的和平建设者强调，短期而言，地方和平协议可以增进信任，防止或减少暴力。从中期来看，地方和平协议有可能产生上溢出效应。

D. 国际承诺

80. 作为联合国会员国和非洲联盟成员国，南苏丹理应维护这两个组织通过的核心原则。具体而言，南苏丹是一系列文书的缔约国，这些文书处理助长该国暴力循环的挑战，包括侵犯人权、有罪不罚和治理不善等问题。在这方面，值得一提的是 1979 年通过的《消除对妇女一切形式歧视公约》、1981 年通过的《非洲人权和民族权宪章》、1984 年通过的《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、1989 年通过的《儿童权利公约》以及 2009 年通过的《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》。如果地区、非洲大陆和国际行为者始终如一、坦诚地与政府和其他利益攸关方接触，敦促实施，同时将这些文书所载承诺纳入其政策和支持计划的主流，这些文书就为变革提供了机会。与此同时，应做出协调一致的努力，鼓励南苏丹加入其他文书，特别是在非洲联盟框架内通过的文书，因为这些文书与南苏丹的情况相关。其中包括《关于建立非洲人权和民族权法院的〈非洲人权和民族权宪章〉议定书》、《关于非洲妇女权利的〈非洲人权和民族权宪章〉议定书》、《非洲联盟预防和打击腐败公约》、《公共服务与管理的价值和原则非洲宪章》以及《非洲权力下放、地方治理和地方发展价值观和原则宪章》。

¹⁶ 南苏丹民间社会论坛，“Revitalizing peace in South Sudan: citizen perceptions of the peace process”，2018 年 11 月。

四. 区域和国际行为者的参与

81. 南苏丹和平进程的大多数重大突破都是区域行为体建设性参与的结果。值得注意的是，该国的邻国，特别是埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达的参与，对于谈判和最终确定《重振协议》至关重要。非洲联盟在谈判进程中提供支持，补充了伊加特领导的进程。南苏丹和平进程的任何进一步进展都高度依赖区域和国际行为体的持续建设性和协调参与。在这方面，肯尼亚将于 2021 年作为非常任理事国加入安全理事会，将大大有助于促进国际社会加强参与支持和平进程。虽然伊加特、非洲联盟和联合国各自为和平进程做出重要贡献，但如果能够以考虑到各自相对优势的明确战略为基础，集体协调参与，则将大大提高其效力。

A. 主要区域和国际行为者的作用以及他们在参与南苏丹事务方面具有的相对优势

1. 政府间发展组织(伊加特)

82. 作为《重振协议》主要调解者和担保者，伊加特通过各种安排与南苏丹政府和其他利益攸关方密切接触。首先，通过根据《重振协议》第二章授权的过渡期安全安排监测和核查机制，监测、核查和报告违法停火情况。第二，通过重建的联合监测和评价委员会，这是一个定期向伊加特国家元首和政府首脑介绍情况和提出报告的实体。根据《重振协议》第七章，重建的联合监测和评价委员会负责监测并监督《协议》的执行。这包括评估重振后的民族团结过渡政府的授权和任务，评估各方遵守商定时间表和执行时间安排的情况。如出现严重缺陷，重建的联合监测和评价委员会有权向重振的民族团结过渡政府建议适当纠正措施。伊加特还任命伊斯梅尔·怀斯为苏丹问题特使，负责协调《重振协议》的谈判和执行进程，伊加特在朱巴设立了一个外交联络处，支持特使的工作，辅助重建的联合监测和评价委员会的努力。特使、过渡期安全安排监测和核查机制和重建的联合监测和评价委员会都有性别问题顾问，有确保在调解、监测和执行活动中考虑性别问题的潜力。

83. 2019 年全年和 2020 年初，伊加特始终与《重振协议》各方保持接触。2019 年和 2020 年初，伊加特举行了 6 次伊加特国家元首和政府首脑会议及部长级会议。自 2020 年初重振后的民族团结过渡政府成立以来，伊加特在南苏丹的参与程度明显降低。冲突分析人士和一些南苏丹政府利益攸关方指出，伊加特向各方施加的压力有限，难以推进执行拖延已久的《重振协议》其他方面，就长期结构性问题采取后续行动。他们指出，部分原因是出现了新的国内和区域挑战，他们认为这些挑战有可能削弱该区域对南苏丹和平进程的关注，影响其积极参与和在需要时施加压力的能力。审查小组的一些对话者还认为，杠杆作用并不是单方面的，因为总体地缘政治背景让南苏丹当局可以平衡区域压力或减少其影响。

84. 与战略审查小组互动的伊加特成员国代表重申了各自国家单独和集体继续支持和平努力的承诺，强调南苏丹和平是不能与其各自国家的和平分割的。伊加特参与执行合情合理。伊加特由区域行为体组成，这些行为体与南苏丹政治行为体大致保持密切关系，这增加了其影响力。

85. 伊加特还通过过渡期安全安排监测和核查机制在实地派驻停火监测人员。然而，它缺乏在国家以下一级参与政治的必要人员和能力。此外，审查小组指出，区域各国对重建的联合监测和评价委员会和过渡期安全安排监测和核查机制等区域机构的工作以及对特使的工作缺乏资助，这可能损害其效力，削弱区域对和平进程的自主权。利益攸关方认为，南苏丹特派团和整个联合国有必要、也有空间与非洲联盟和其他利益攸关方合作，让该区域参与应对这些挑战，同时增加对现有区域结构的支持，帮助调动资源。

2. 非洲联盟(包括非洲联盟南苏丹问题高级别特设委员会)

86. 非洲联盟也是和平进程的保障者，以各种方式参与其中。自冲突爆发以来，南苏丹一直定期列入非洲联盟和平与安全理事会和非洲联盟首脑会议议程。和平与安全理事会每年都对南苏丹进行实地访问。和平与安全理事会在 2020 年 9 月发表的一份公报中鼓励南苏丹各方遵守其在《重振协议》中的承诺；对南苏丹特派团受到的准入限制表示关切；呼吁所有各方为南苏丹特派团和人道主义行为体的工作提供便利；对南苏丹特派团部队计划从保护平民地点撤出表示关切；并鼓励联合国国家工作队和国际人道主义机构确保采取有效的缓解措施。

87. 2015 年，非洲联盟和平与安全理事会设立了非洲联盟南苏丹问题高级别特设委员会，任务是协调非洲联盟在和平进程方面的总体努力。委员会由阿尔及利亚、乍得、尼日利亚、卢旺达和南非组成。自成立以来，委员会召开了一些会议，特别是 2018 年 7 月的国家元首和政府首脑级会议以及 2019 年 7 月和 11 月的部长级会议。委员会各国部长商定访问南苏丹，鼓励利益攸关方组建重振后的民族团结过渡政府并履行承诺。然而，访问没有成行。尽管如此，委员会主席、南非总统西里尔·拉马福萨 2019 年和 2020 年多次派遣南非副总统前往南苏丹和邻国，强调非洲大陆继续支持和平进程。总体而言，委员会的作用相当有限。委员会一些成员在朱巴设有大使馆，可以为和平努力做出积极贡献。但五个成员中有三个在南苏丹没有大使馆，这给持续接触带来了严重——但并非不可克服——的挑战。

88. 关于重建和稳定，《重振协议》规定，非洲联盟应在特别重建基金理事会中提名一名成员(第三章)，¹⁷ 授权非洲联盟与政府和联合国联合召开一次关于南苏丹人道主义援助和重建的认捐会议。此后，非洲联盟委员会在与南苏丹当局协商后，确定了非洲联盟可以支持冲突后重建和稳定的领域。非洲联盟正计划与政府当局和委员会一起召开一次线上会议，审查拟议的干预领域。审查小组指出，伊加特已表示愿意与非洲联盟协调这方面的努力。《重振协议》第一章规定，非洲联盟和联合国可发挥关键作用，支持建立重组的全国选举委员会，使其投入运作。如《重振协议》第五章所述，委员会还支持建立司法与和解机制，详情如下。委员会通过与在亚的斯亚贝巴的南苏丹利益攸关方及其在朱巴的联络处定期举行会议，进一步促进总体和平进程。

¹⁷ 见《解决南苏丹共和国冲突重振协议》，第 3.2.1 段。

89. 审查小组与一些非洲联盟专门机构进行协商，收集关于其支持南苏丹和平进程的活动的信息，确定他们还可以在哪些方面作出其他贡献。在这方面，审查小组指出，非洲人权和民族权委员会有作为非洲机构的合法性，与非洲联盟成员国和相关报告和监测机制直接接触，就像在 2019 年 11 月发表新闻声明一样，能够就人权和其他相关问题公开发表意见，该委员会可以借助这些因素，发挥更大作用。审查小组获悉，非洲人权和民族权委员会正在编写一份咨询说明，澄清在执行第五章各组成部分方面存在的一些挑战；该说明有助于确定与南苏丹特派团在过渡时期司法进程方面的合作与协调途径。

90. 南苏丹尚未加入非洲同行审议机制，但机制任务在 2018 年得到扩大，以更好地将治理与和平联系起来，因此，该机制可以协助南苏丹确定结构不足，分享经验和最佳做法，评估能力建设需求，促进政治和经济善治。同样，非洲联盟反腐败咨询委员会可帮助促进和鼓励采取措施和行动，消除腐败。特派团可酌情与相关联合国国家工作队成员协商，研究如何与这些机构合作协调，利用其相对优势来争取南苏丹的持久和平。

91. 许多利益攸关方告诉审查小组，需要非洲联盟及其成员国加强参与，推进南苏丹和平进程。一些对话者表示，除其他因素外，非洲联盟在南苏丹问题上的参与受到 COVID-19 的限制，也因为非洲联盟根据辅助性原则将参与南苏丹事务交由《重振协议》下区域牵头机构伊加特处理而受到限制。区域行为体还向审查小组强调，非洲联盟总体政治作用和支持能力受到资源挑战和朱巴内外非洲联盟国家外交官员人数有限的制约。因此，虽然非洲联盟与伊加特一样，有强大的参与授权和影响政治行为体的杠杆，但现有潜力尚未充分发挥。

3. 金融机构

92. 非洲开发银行在朱巴设有办事处。2019 年 5 月，它批准了南苏丹最新的临时国家战略文件。2019-2021 年期间，非洲开发银行计划投资约 8 540 万美元赠款，资助投资项目并提供技术援助。临时国家战略文件侧重建设国家能力和基础设施发展，要求提高自然资源管理的透明度，更多关注脆弱性的根源。

93. 2020 年 11 月，国际货币基金组织批准了南苏丹自 2013 年成为基金组织成员以来的首次贷款业务。5 320 万美元拨款旨在帮助缓解 COVID-19 引发的日益加深的经济危机。世界银行自南苏丹获得独立并加入世界银行以来，一直资助其救济和发展项目。最近，世界银行批准了一笔 4 500 万美元赠款，改善公民获得基本基础设施的机会和加强社区机构。

4. 三驾马车、欧洲联盟和其他国际行动者

94. 挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国组成了一个国家集团，称为“三驾马车”，三驾马车密切参与苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军的《全面和平协议》谈判，在南苏丹独立后向其提供支持。三驾马车成员任命了特使参与南苏丹事务，在一定程度上通过发布联合声明协调他们的政治参与。这些声明，加上政治意见书，似乎在过去成功地影响了政治进程。2020 年前 10 个月，三驾马车就南苏丹局势发表了四份声明。经过 2020 年上半年的—

段平静时期(仅两次声明), 2020 年 9 月, 三驾马车的所有南苏丹问题特使都对该国进行了自 2017 年以来的首次访问, 访问中, 三国敦促所有各方表现出取得进展和维护和平所需的领导力, 强调需要推进未完成任务, 包括过渡安全安排、确保公共财政透明以及妇女参与和平进程。各利益攸关方认识到这些声明会产生影响, 但表示需要通过外交接触进一步落实这些声明。

95. 欧洲联盟历来积极参与南苏丹政局, 包括在《全面和平协议》有效力期间和 2011 年全民投票期间。最近, 欧盟对腐败和缺乏金融透明度表示关切, 对几名高级政府官员实施资产冻结和旅行禁令制裁, 支持联合国制裁制度和武器禁运, 呼吁和平协议各方加快执行《重振协议》关键条款(安全安排、财务问责和过渡时期司法)。2020 年, 欧盟拨款 5 200 多万美元支持南苏丹人道主义行动, 并为最近的洪水和沙漠蝗群灾害追加资金。

96. COVID-19 引发的全球经济放缓可能影响国际行为体为和平进程捐助资金, 还可能给和平行动预算带来压力, 而资源需求却保持在目前水平或者可能还会增加。审查小组的磋商清楚表明, 除了 COVID-19 造成的最新挫折之外, 由于和平进程步伐缓慢, 南苏丹各方一再未能进行结构性改革, 而且由于拒绝准入和限制行动自由, 使南苏丹特派团的工作持续受到阻碍, 捐助方普遍显现捐助疲劳。潜在捐助国对滥用资金的风险表示关切, 因为滥用资金可能助长暴力, 而非巩固和平, 这些国家表示, 如政府运作方式无根本改变, 资源使用的透明度不提高, 它们就不愿意承诺为执行《重振协议》提供所需资金。如果没有这些改变, 无论是捐助方的支持还是国际行为体的政治参与, 都有兴趣减弱的风险。

5. 联合国实体的作用

97. 联合国与主要区域行为体的互动载于《重振协议》和安全理事会第 2514(2020)号决议。《重振协议》规定, 如政府提出要求, 联合国(和非洲联盟)可以向重组后的全国选举委员会提供援助。第二, 《重振协议》规定, 联合国将成为特别重建基金理事会成员, 理事会将与联合国秘书长以及伊加特主席和非洲联盟委员会主席合作, 召开南苏丹认捐会议, 为实施《重振协议》筹集资金。第三, 根据《重振协议》, 联合国还将在落实过渡时期司法机制方面与重振后的民族团结过渡政府合作, 向其提供协助。《重振协议》还为南苏丹特派团规定了一项具体作用, 即担任过渡期安全安排监测和核查机制委员会成员。

98. 安理会在第 2514(2020)号决议中请负责南苏丹问题秘书长特别代表兼南苏丹特派团团长进行斡旋, 协助重建的联合监测和评价委员会、非洲联盟、伊加特和其他行为体执行《重振协议》。¹⁸ 第二, 安全理事会强调, 南苏丹特派团必须支持过渡期安全安排监测和核查机制和重建的联合监测和评价委员会履行各自任务。这种支持包括积极参与、协助和支持过渡期安全安排监测和核查机制执行其监测和报告违反停火情况的任务。¹⁹ 第三, 安全理事会还在第 2514(2020)号

¹⁸ 见安理会第 2514(2020)号决议, 第 17 段。

¹⁹ 同上, 第 8(c)(二)和(三)。

决议中重申，联合国与区域组织和其他行为体协调，在推进各方之间政治对话、以及促进实现持久停止敌对行动和包容性和平进程方面发挥着关键作用。²⁰

99. 此外，联合国国家工作队正在与政府一道实施一项合作框架，支持受《国家发展战略》影响的《重振协议》。合作框架侧重四个专题领域：建设和平，加强治理；改善粮食安全，恢复地方经济；加强社会服务；增强妇女和青年能力。在合作框架实施的第一年，即 2019 年，联合国各机构、基金和方案与国家实体合作，在这四个领域开办了 2 亿多美元的方案。每年，联合国人道主义机构和非政府组织提供超过 10 亿美元的人道主义援助，支持约 500 万人。

100. 区域内外的一些其他联合国行为体可以为本组织在南苏丹的多方面参与带来更大的附加值。这些行为体包括总部设在亚的斯亚贝巴、负责加强联合国和非洲联盟在和平与安全问题上伙伴关系的联合国驻非洲联盟办事处，总部也设在亚的斯亚贝巴、负责与伊加特合作在整个区域预防冲突和促进和平与安全的秘书长非洲之角问题特使办公室。同样重要的是设在纽约的联合国政治实体，包括积极参与和平进程的和平行动部和政治和建设和平事务部，以及可能有助于推进政治进程的调解问题高级别咨询委员会。此外，联合国还有几个专门的保护部门，包括负责冲突中的性暴力问题秘书长特别代表办公室、负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室、防止种族灭绝罪行特别顾问和保护责任问题特别顾问；他们都可以提请高层关注保护问题，促进这些领域所需的改革。同样重要的是设在日内瓦的联合国人权事务高级专员办事处和人权理事会 2016 年 3 月设立的南苏丹人权状况委员会正在发挥的作用。

B. 区域和国际行为体需要加强协调和政治参与

101. 区域行为体支持伊加特、非洲联盟和联合国之间开展的定期接触，审查小组确定了为协调这些行为体活动所作努力。2018 年，三个组织商定了关于相互协作支持南苏丹《重振协议》的概念说明。自 2017 年以来，非洲联盟委员会和联合国秘书处高级官员数次对南苏丹进行联合访问。2019 年 5 月，非洲联盟和平与安全事务专员斯梅尔·谢尔吉、联合国主管和平行动副秘书长让-皮埃尔·拉克鲁瓦和伊加特南苏丹问题特使伊斯梅尔·怀斯对南苏丹进行了联合访问。非洲联盟南苏丹问题高级别特设委员会国家的大使参加了此次访问。2019 年下半年，联合国、非洲联盟和伊加特开展了协调一致的努力，鼓励总统与现任第一副总统举行面对面会议，并鼓励成立重振后的民族团结过渡政府。南苏丹特派团还“视需要”向伊加特的实地访问以及非洲联盟和平与安全理事会的访问提供了后勤支持。2018 年 7 月，联合国常务副秘书长和非洲联盟妇女、和平与安全委员会主席特使对南苏丹进行了非洲联盟-联合国联合声援访问，他们关注的重点是妇女参与。非洲联盟特使还有机会加强与南苏丹特派团、联合国相关实体和伊加特的合作，特别是加强与伊加特相关机构和南苏丹特派团内的性别平等问题顾问的接触。

102. 特派团除了与伊加特特使、非洲联盟代表、乌干达、苏丹和肯尼亚的南苏丹问题特使举行双边会议外，还定期与在朱巴的外交界接触，并开展其他相关活

²⁰ 同上，第 36 段。

动。对话者表示，欧盟与南苏丹特派团之间开展了频繁的协调，秘书长特别代表每周介绍情况。但是欧盟、南苏丹特派团和联合国国家工作队之间在战略政治宣传方面还可以开展更好的协调。

103. 区域对话者告知审查小组，他们欢迎联合国提供更多支持，包括物质和技术支持，以确保其官员能更有效地为推进和平进程做出贡献。他们还强调指出，有必要将会议的侧重点从以信息共享为中心的临时接触转向更有结构性的接触和拟订联合战略，冲突后需求联合评估和共同分析可以作为上述工作的基础。关于哪些区域行为体在参与解除武装、复员和重返社会方案和安全部门改革方面具有相对优势，对话者发表了各种意见，但普遍同意南苏丹特派团在全国各地的广泛足迹使其能够在州一级带头开展与南苏丹文职当局的接触，支持将责任下放给各州，并帮助区域行为体将其影响扩大至国家以下一级。关于解决性别平等问题，区域利益攸关方指出，南苏丹特派团可以为进入社区提供便利，以便推动旨在实现规范和文化变革的活动。

104. 若干对话者强调了大量担保方参与和平进程引发的复杂性。例如，有时伊加特和重组后的联合监测和评价委员会组织的举措似乎与南苏丹特派团的举措相重叠。此外，尽管非洲联盟就《重振协议》所述过渡司法机制带头开展与南苏丹行为体的接触，但在大多数其他事项上，非洲联盟将领导权交给伊加特。这本身并不是问题，但在出现以下情况时就会有不作为的现象，即非洲联盟将领导权交给伊加特，但是伊加特却无法在某个问题上发挥领导作用。总体而言，与审查小组交谈的大多数利益攸关方一致认为，伊加特成员国需要重新关注并支持《重振协议》的执行。上述利益攸关方还同意，伊加特、非洲联盟和联合国需要开展更加协调一致的政治宣传；应确保不仅在工作层面，而且还在极高层面上开展协调一致的接触，以克服和平进程中的重大障碍。这些协作行动应该包括联合国-非洲联盟-伊加特对南苏丹和该地区其他国家的联合访问。另一项可以确保更迅速地支持国际行为体与南苏丹利益攸关方之间开展更多互动的行动是任命重组后的联合监测和评价委员会常设主席。非洲联盟和其他利益攸关方一再呼吁伊加特在这方面加快采取行动。

105. 最后，审查小组注意到，秘书长南苏丹问题特别代表兼南苏丹特派团团长、秘书长非洲之角问题特使和联合国驻非洲联盟办事处主任也定期在伊加特部长理事会和非洲联盟和平与安全理事会的会议上通报情况。这些通报的一个目标是推动三个实体开展联合宣传和行动。在这方面，通报产生了一些影响。但一些对话者提出以下观点，即：有时联合国已在该区域的行为体和资源的潜力并未得到利用。南苏丹特派团可以增加与联合国驻非洲联盟办事处的外联，并更多地依靠该办事处，以促进与非洲联盟成员国、和平与安全理事会和非洲联盟南苏丹问题高级别特设委员会共同就关键问题开展协调一致的宣传，包括谴责违反《联合国与南苏丹共和国关于联合国南苏丹特派团部队地位协定》的行为和宣传执行《重振协议》的要点。特使办公室可以针对该地区扮演类似的角色。在这方面，应秘书长要求，联合国制定了一项非洲之角综合区域预防战略，为加强与伊加特及和平进程的互动提供了一个框架。还可以开展更多工作，使秘书处相关实体和参与和平进程的其他联合国机构能够更有效地与南苏丹利益攸关方以及其他相关的非洲和国际行为体互动。

五. 执行南苏丹特派团的任务和开展其他相关进程：挑战和适应以及进展情况

A. 挑战和适应

106. 审查小组很明确的一点是，南苏丹特派团为南苏丹的和平与安全作出了重大贡献。境内流离失所者、公民社会、智库和人道主义行为体等各利益攸关方均证实，仅是南苏丹特派团的存在本身就对冲突各方的行为起到制约作用。虽然特派团未能覆盖发生暴力行为的所有热点地区，但是通过其斡旋、存在及其在有政治冲突和族群间冲突威胁的地点进行部署的能力，许多生命得到拯救。

107. 南苏丹特派团领导推动制定基于效果的维持和平办法，并为实体各项活动提供了高级别战略框架。外地办事处负责人应根据该战略框架调整各项活动，保持权力下放，使特派团得以更迅速地回应各种问题，因地制宜地采取对策。

108. 此外，南苏丹特派团的政治事务司和民政司已经开始加强其在国家以下各级的工作与国家一级工作之间的联系。这些努力横跨特派团工作的多个支柱，以解决维持和平特派团内常见的各自为政的问题。审查小组审查了特派团的文件，这些文件强调需要采取将国家以下各级的互动与国家级互动联系起来的办法，而且特派团官员指出，这种战略思想已开始让南苏丹特派团的工作方式发生转变。设在朱巴的政治事务司与外地办事处负责人和外地民政干事之间开展了更定期和更具战略性的互动，并且负责政治事务秘书长副特别代表为协调各支柱部门的活动做出了受欢迎的努力。

109. 然而，南苏丹特派团的活动受到一些后勤和行动挑战的制约。在调动部队和其他人员方面，南苏丹的某些地形是全世界最困难的地形，基础设施非常糟糕；该国与法国的面积大致相当，但仅有 200 公里铺设道路。雨季会导致情况恶化，频发的洪水使道路无法通行。

110. 南苏丹特派团还提请审查小组注意南苏丹政府和其他武装行为体侵犯《部队地位协定》规定的特派团行动自由权的多起行为。南苏丹特派团与政府之间有分享有关南苏丹特派团人员和装备移动情况信息的程序已演变成审批程序，如果南苏丹特派团提交的信息共享通知未得到政府确认和签核，南苏丹特派团的通行就受到阻碍。同样，飞行安全保证申请需要获得政府批准；尽管南苏丹特派团的利益攸关方称他们可以选择在没有已核准的飞行安全保证的情况下飞行，但这样做会给设备和人员带来更多风险。认定存在这些风险的依据是，南苏丹特派团的飞机曾被冲突各方击落或遭到射击，其中包括一架民用直升机和一架军用直升机分别于 2012 年和 2014 年被击落。

111. 审查小组接触的大多数南苏丹当局要么断然否认存在违反《部队地位协定》的行为，要么坚称当局有责任阻止南苏丹特派团进入维和人员可能因持续暴力行为而受伤害的地区，要么将违反行为归咎于偏远地区不受控制的部队。某些侵犯南苏丹特派团行动自由权的行为可能与指挥和控制不善以及政府各部门之间职权分散或者划分不清有关，但是从审查小组开展的协商中可以清楚了解到，其他

一些侵犯行为发生在中央一级，并且似乎是一项蓄意战略的一部分，即限制南苏丹特派团的行动，使其不能前往正在发生暴力行为而且平民可能受到伤害的地区。除了阻止南苏丹特派团进入正在发生侵犯人权行为的地区外，政府似乎还收紧了以下方面：对南苏丹特派团行动的限制，工作人员入境签证的签发，武器和设备的通关，这样做的部分原因是，政府对安理会的一些声明表示不满。政府违反《部队地位协定》的行为是限制南苏丹特派团执行任务能力的最大因素。

B. 南苏丹特派团执行其四个授权支柱的进展情况

1. 保护平民

112. 自 2013 年以来，南苏丹特派团在全国各地的平民保护点为数十万平民提供了人身保护。利益攸关方广泛确认这一贡献对南苏丹境内保护工作的价值。南苏丹特派团于 2020 年 9 月启动了将平民保护点重新指定为境内流离失所者营地的进程，并告知审查小组，特派团打算于 2020 年 11 月继续在朱巴和本提乌开展重新指定工作，并在安全条件允许时最终将马拉卡勒重新指定为境内流离失所者营地。首先被选定开展重新指定工作的地点是经特派团评估被视为平民所受威胁最小的地点，即瓦乌和博尔。审查小组听取了关于其余的平民保护点的未来以及不再为这些地点提供实体保护所带来的风险和益处的各种意见。

113. 生活在其余平民保护点的境内流离失所者在与审查小组会面时表示，对政治行为体继续执行《重振协议》缺乏信心，并对在出现和平协议破裂情况时自身的安全和保障表示关切。他们呼吁，在考虑进一步开展重新指定工作之前应组建整编的安全部队，开展解除武装、复员和重返社会方案，重组过渡议会，在作出国家以下一级政府的人事任命。同样，民间社会领导和国家人权机构也提出关切，并主张在考虑是否重新指定平民保护点时，应将警察和安全部队整编的所谓切实时间表考虑在内。非洲联盟和平与安全理事会在其 2020 年 9 月 18 日的公报中对南苏丹特派团撤出平民保护点及其对境内流离失所者安全和安保的潜在不利影响表示关切。南苏丹特派团大多数官员坚持认为，平民保护点的平民立即遭受人身伤害的风险并不比一般民众高，因此不需要在这些地点继续提供专门保护。若干人道主义机构同意特派团所作评估。大多数人道主义行为体采用比维和人员通常所用视角更广泛的保护威胁视角来评估局势，他们对以下方面提出关切：如果今后选举前的安全局势恶化，将如何影响平民保护地点的安全保障；未解决的住房、土地和财产问题以及生计与不安全状况之间复杂的相互联系可能产生直接和较长期的保护威胁。

114. 尽管存在上述不同意见，所有利益攸关方仍然一致认为，最终目标应该是促进为境内流离失所者找到持久解决办法，他们还一致认为，每个平民保护点的情况各不相同。审查小组注意到，过去几年，南苏丹特派团与人道主义行为体举行了数次会议，讨论重新指定平民保护点的不同层面内容。其中一些外联活动为编写 2019 年 9 月发表的一份关于南苏丹平民保护点未来规划的报告提供了信息。特派团官员强调指出，已投入大量资源，确保采取协商办法来开展重新指定进程。人道主义行为体对以下方面表示关切，即尽管就该专题定期举行会议，但他们并不认为自己能够显著影响该进程的轨迹或时间表。外交官和人道主义工作者强调

了以下方面的重要性：开展双向协商，以便制定持久解决办法路线图；南苏丹特派团有关其余的重新指定工作的规划要透明；进行分阶段过渡，以便人道主义工作者和政府行为体能相应调整其活动。特派团认为在整个重新指定进程中已经回应了上述关切，但审查小组了解到的意见表明，需要持续进行接触，以便解决关切问题。

115. 除在指定地点保护平民外，南苏丹特派团还通过其军事部门的巡逻推动加强人身保护。特派团官员和人道主义行为体一致认为，综合巡逻比仅由军事部门开展巡逻更有益，原因是通过综合巡逻可以与更多和更广泛的行为体接触，而且可以解决更有针对性的问题。出于上述原因，南苏丹特派团越来越多地依靠综合巡逻，而不是纯粹军事性的巡逻。向审查小组提供的文件以及与南苏丹特派团官员和人道主义行为体之间的协商表明，南苏丹特派团执行的多数巡逻仍然是日间的短时间巡逻，覆盖范围有限。但南苏丹特派团官员解释说，特派团已开始采用轴辐式行动模式。这一模式要依靠在长时期内设立临时基地，特派团可以从这些基地出发，在原本无法进入的较偏远地区巡逻。南苏丹特派团还试图采用基于效果的巡逻制度，以确保巡逻目的明确，而且南苏丹特派团人权司与部队建立了更密切的关系，以分享有关已确定热点地区的信息，并派人员前往这些热点地区巡逻。此外，以下做法已成为惯例，即部队为方便妇女进出平民保护点进行巡逻，以便降低在她们拾柴时发生性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力的可能性。上述努力值得欢迎，似乎对提高巡逻质量产生了初步影响，但影响仍有限。

116. 部队能力因素使开发轴辐模式和提高巡逻应对威胁的能力的尝试变得复杂化。特派团和其他联合国代表强调指出，部署至南苏丹特派团的某些部队没有在南苏丹环境中保持机动的适当装备。特别是，南苏丹特派团官员确定需要全地形车辆，但该需求目前尚未得到满足。与部队一起部署的大部分特遣队所属装备未得到充分利用，原因是大多数装备不适合所处环境。此外，在被部署到偏远地区时，许多部队派遣国不具备作为自给自足的部队运作的的能力。就采取更加机动和灵活的方法保护平民而言，自给自足的能力是一个关键能力。总体而言，上述的装备缺口限制了部队活动能够对实体保护产生影响的能力。

117. 根据开展的协商和对部队领导层所作考绩的分析，审查小组得出的结论是，总体而言，部署到南苏丹特派团的部队具备执行规定任务的意愿和心态。

118. 联合国警察由建制警察部队和单派警察组成。迄今为止，联合国警察主要负责平民保护点内境内流离失所者的安全和安保。建制警察部队的主要作用是为平民保护点周边地区提供保护，单派警察的主要作用是在平民保护点内巡逻并提供安全保障。大约 70%到 80%的单派警察被部署在平民保护点内，采取“亲力亲为”的办法执行警务。单派警察通常对居住在平民保护点的境内流离失所者报告的威胁作出回应。但在最大的平民保护点本提乌，人道主义行为体表示，鉴于收容人员超负荷，因此单派警察快速应对营地内威胁具有挑战性。此外，一些特派团官员指出，联合国警察的警官缺乏某些必要的背景知识和专门经验，无法支持南苏丹国家警察局采取适合南苏丹不同地区和区域的社区警务办法。

119. 南苏丹特派团根据和平行动部保护平民构想第一级和第三级保护规定，开展了有助于预防暴力并营造保护工作有利环境的各种活动。例如，南苏丹特派团民政司在南苏丹人民国防军和苏丹人民解放运动/解放军反对派以及其他反对派军官之间开展了一些和解活动，以缓和他们之间的紧张关系，并组织就平民在各武装行为体控制地区之间自由行动达成当地协议。南苏丹特派团估计，在西加扎勒河州、上尼罗州和团结州开展的此类接触使设在道路上的检查站减少，并使平民在进出市场和谋生时可以更自由地行动。民政干事还组织了军民对话，以查明武装行为体虐待平民的行为并倡导予以反对，并主办了社区间和社区内对话，以促进社会凝聚力。民政司保持了各论坛参与者中妇女和青年分别占 30% 和 20% 的配额，以确保包容性。南苏丹特派团数次为包括议员在内的国家政治行为体前往该国紧张局势正在加剧的地区提供了便利。南苏丹特派团在国家和社区领导人协助下设法平息了紧张局势。2019 年下半年，在湖泊州伦拜克北地区以及东赤道州的博马县和卡波埃塔县采取了此类干预措施。这些活动是南苏丹特派团将国家以下各级的互动与国家政治动态更好地联系起来的努力的一部分。

120. 南苏丹特派团保护任务的另一个组成部分是通过提高认识、提供技术援助以及就国际人道法、性暴力和性别暴力以及儿童保护问题向南苏丹行为体提供咨询，帮助营造一个安全的环境。在具体支柱之外，保护任务还认识到流动法院对于处理有罪不罚问题的重要性以及南苏丹特派团在支持这些法院方面的作用。过去几年，南苏丹特派团法治咨询科支持南苏丹政府设立了流动法院，这些法院审理了 287 起案件，153 人被定罪。各部门的利益攸关方对这项工作及其为推动保护环境所作具体贡献表示赞赏。

121. 南苏丹特派团法治咨询科还在起草以下法律方面提供了技术咨询和协助：支持执行南苏丹人民国防军和南苏丹国家警察局针对与冲突有关的性暴力的行动计划的国内立法、《审计分院法》(以确保公众对政府机构问责)、《石油法》(以促进透明管理石油资源)、《银行法》(以支持透明监管金融机构)和《重振协议》第四章所述其他法律。南苏丹特派团还与联合国系统各机构和其他行为体合作，支持制定土地政策草案，如果获得批准，该草案将有助于加强南苏丹机构和平管理所有权和土地纠纷的能力。在南苏丹特派团支持下，议会在起草许多领域的立法方面取得进展，但联合国官员指出，由于新议会迟迟未能组建，由于政府最高层对立法改革的政治意愿和兴趣有限，因此通过立法的进程陷入停滞。

122. 除了更广泛的保护平民任务外，南苏丹特派团还在处理性暴力和性别暴力、与冲突有关的性暴力和保护儿童方面发挥专门保护作用。审查小组在协商后得出的结论是，南苏丹特派团为保护平民免遭性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力做出了具体贡献。特派团的外联活动提高了民众的认识，使他们认识到性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力是违反国际法和国内法的行为。更具体而言，南苏丹特派团的倡导工作使被绑架妇女和女童获释，在西赤道州尤其如此，2019 年原本由苏丹人民解放运动/解放军反对派控制的 100 多名妇女和女童获释。

123. 幸存者被污名化并且可能受到报复，这依然是举报的一大障碍，但是南苏丹特派团和联合国各机构、基金和方案帮助提高了对与冲突有关的性暴力和幸存

者权利的认识。例如，2019 年，南苏丹特派团与南苏丹教会理事会合作传播一份声明，谴责涉及与冲突有关的性暴力的污名化。虽然不应该期望每一次提高认识运动或活动都会使观点发生转变，但是利益攸关方指出，随着时间推移，总体而言，这些努力作出了重要贡献。南苏丹特派团与负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室合作，促使冲突各方谴责与冲突有关的性暴力并承诺减少这种暴力行为；南苏丹特派团应国家当局请求，为军事培训课程提供了与冲突有关的性暴力方面的内容。此外，南苏丹特派团还有一个专门负责保护妇女、儿童和其他弱势群体的特别警务单位。在平民保护点，这个警务单位的警官开展了性别平等宣传活动，并与人道主义伙伴一道回应了举报的性暴力和性别暴力行为。自 2019 年以来，在朱巴一些地区，联合国警察的一个专门警务小组警官与南苏丹国家警察局警官同地办公，为性暴力和性别暴力以及青少年犯罪的管理工作提供技术支持。该举措是南苏丹国家警察局领导申明支持的一项重要举措，但是审查小组注意到，上述活动的影响有限，原因是南苏丹国家警察局处理性暴力和性别暴力的能力起点低，而且受过训练的警官被轮调和重新分配，负责处理低层次的腐败和管理不善问题。

124. 利益攸关方强调指出，虽然任务具有挑战性，南苏丹特派团仍然需要进一步优先开展对平民的人身保护，使其免受性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力。对南苏丹特派团使用的若干分析产品所作审查显示，这些产品对青年方面的动态因素如何促成暴力进行了分析，但是威胁的性别层面分析存在差距。此外，军事和警察部门的利益攸关方确定需要确保将性别平等更好地纳入冲突分析和规划进程，并确保工作人员、特别是性别平等协调人得到更多有关识别和应对性暴力和性别暴力的培训。

125. 审查小组确定了可能破坏或加强特派团保护平民活动的若干因素。利益攸关方明确肯定需要采取综合办法开展保护工作，并指出如果没有对应的文职人员定期存在，南苏丹特派团军事基地在保护平民方面的作用有限。

126. 审查小组还注意到，南苏丹特派团在改善预警程序方面取得进展，但仍存在严重差距。取得的进展包括外地综合业务中心的人员配置增加而且其能力提高，更多地使用来自南苏丹特派团民政司的信息进行冲突预测，由特派团联合分析中心对秘书处进行管理，从而有助于减少信息孤岛。但南苏丹特派团官员指出，在某种程度上，这种孤岛依然存在，并且由于能力有限，特派团联合分析中心尚未实施全特派团信息获取计划。特派团联合分析中心几乎没有高级职员等员额，并且最近接管了特派团的 Sage 事件跟踪数据库。特派团官员指出，包括联合国军事观察员在内的军警人员的报告质量令人关切。尤其是，南苏丹特派团社区联络助理是特派团内的一个薄弱环节。与其他规模和授权类似的维持和平特派团不同，南苏丹特派团的社区联络助理由外地办事处负责人而非民政司管理。在许多情况下，上述做法导致社区联络助理未得到充分利用，并导致他们无法建立社区警报网络，而事实证明，在其他特派团，该网络对预警工作至关重要。南苏丹特派团聘用的社区联络助理与语文助理的人员编制职等相同，因此，社区联络助理往往履行与语文助理相同的职能，而不是担任为社区联络助理所构想的更广泛角色。

127. 虽然社区联络助理的相关问题造成了限制，南苏丹特派团依然为工作人员提供了强有力指导，其中概述了如何确保社区互动具有包容性，不给平民带来意外的不利后果。南苏丹特派团就参与其对话论坛的妇女的具体配额做出了规定。但南苏丹特派团似乎没有制定任何具体战略或开展有目的的活动，以便确定并减少阻碍妇女有效参与的因素。

128. 关于保护活动的总体战略和行动协调，审查小组的结论是，南苏丹特派团的许多部门正在开展推动保护平民构想所有三级保护的工作，但这些活动未必是为解决已明确查明的保护问题而拟订的有针对性、协调一致的计划的一部分。许多对话活动依然是一次性互动，并没有规划后续行动或推动实现具体成果的战略。南苏丹特派团领导层试图推广以效果为基础且以成果为导向的办法，但是外地办事处战略并不是在进行详细分析后制定的，而且战略的更新频率也不足以应对具体的保护威胁。这些战略为应对保护威胁提供了一个总体框架、而不是考虑到细致差别的框架。最近为解决琼莱州国家以下一级的暴力问题而采取的各项举措则比较协调一致，而且是在对有关行为体和动态进行比较彻底分析后实施的。如果保护平民顾问加强与特派团负责与冲突有关的性暴力和儿童保护等专门保护职能的工作人员的协调，特派团同样可以受益。

129. 审查小组听取的论点令人信服，即如果各项规划和举措认为生计、援助和安保彼此之间高度相互交织，就更有可能解决根源问题，并可以为在维持和平特派团与人道主义行为体和发展行为体之间采取共同办法奠定基础。2018 年 12 月设立的和解、稳定和复原力多伙伴信托基金是南苏丹特派团和联合国国家工作队的一项联合举措，是这种做法的一个潜在范例，可以借鉴。这些项目寻求促进以下工作：整合各项行动，应对该国保护工作中某些根深蒂固的挑战，例如，处理族群间暴力和相关的偷窃家畜行为；增强公民参政和参与和平进程的公民和政治空间；为持久解决该国长期的流离失所危机创造有利条件。

2. 为运送人道主义援助创造有利条件

130. 人道主义和发展行为体广泛确认，南苏丹特派团的存在及其活动有助于为运送人道主义援助营造有利环境。南苏丹特派团的飞行任务和南苏丹特派团为便利联合国人道主义空运处的飞行任务对简易机场所作保护，对人道主义和发展行为体的机动能力至关重要。此外，在被视为不安全的城镇，许多人道主义和发展行为体继续生活在靠近联合国基地的人道主义中心和由联合国维和人员保护的院落内。许多人道主义和发展行为体表示，即便他们并未直接请求南苏丹特派团采取行动或直接受益于其活动，特派团在城镇的存在可以起到稳定作用，使人道主义行为体更易开展行动。

131. 在南苏丹特派团的支持下，联合国地雷行动司支持了全国 82% 的区的雷场和集束炸弹打击点的清理工作。已制定一项计划，与国家地雷行动管理当局合作，在今后 5 年内清理所有已知的爆炸物危险，以遵守 1997 年通过的《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渥太华公约》。地雷行动司与人道主义行为体密切合作，清除道路和简易机场的地雷，以便能够运送人道主义援助。

132. 根据审查小组在协商中了解的情况,与 2016 年再次发生暴力事件之前时期相比,对话似乎比较开放,而且人们对南苏丹特派团的局限性也有了比较明确的认识。人道主义行为体可以利用一个正式程序,通过人道主义事务协调厅请求南苏丹特派团为常规活动或规划的活动提供支持。人道主义行为体还强调指出了南苏丹特派团在发生紧急情况或袭击期间协助直接保护他们的若干情况。南苏丹特派团列举了对以下方面的支持:2019 年 12 月人道主义工作者撤出阿科博;2020 年 4 月人道主义工作者撤出古穆鲁克。最近一次支持是 2020 年 10 月,南苏丹特派团迅速为在伦克遭到青年武装分子袭击的人道主义工作者提供了庇护所。但是人道主义行为体对以下方面表示关切,即在出现人道主义行为体请求保护实地人员和院落这种紧急情况时,南苏丹特派团的应对行动不一致。因此,南苏丹特派团不妨在特派团内部并向人道主义行为体澄清南苏丹特派团如何以及何时将对迅速演变的威胁作出应对,并澄清何时不会(或不能够)对迅速演变的威胁作出应对,同时建立一个反馈程序,以便审查南苏丹特派团的紧急情况应对工作。

133. 利益攸关方强调,秘书长特别代表具有人道主义背景是一项资产,南苏丹境内人道主义行为体与维和人员之间的协调比许多其他国家的情况好。南苏丹特派团有各种工作队和高级别会议,参与方包括特派团官员、联合国系统各机构和其他国际非政府组织,还有一个南苏丹特派团-人道主义国家工作队的联合任务小组。但许多利益攸关方表示,上述会议并没有为联合国系统以外的人道主义行为体提供以下方面的真正机会:开展双向沟通;影响特派团战略,或了解反馈如何被纳入特派团活动、规划和战略。因此,不妨持续努力提高某些规划和决策流程的透明度。

3. 支持执行《重振协议》及和平进程

134. 为了推动在执行《重振协议》方面取得进展,南苏丹特派团采用了传递一致政治问题信息的方式,并利用了公开言论和私下的斡旋交往。南苏丹特派团通过这种连贯一致的方式以及与区域和国际行为体的一些直接接触,影响了其他关键行为者的公开政治言论,因而帮助为执行工作定下了施加建设性压力的基调。

135. 南苏丹特派团还为和平进程作出了其他一些关键性贡献。特派团多次邀请(往往来自非洲大陆其他国家的)技术专家来到南苏丹,就过渡时期的安全安排等有争议且悬而未决的问题向南苏丹政治行为体提供咨询意见。这些努力产生的影响虽然尚不完全清楚,但看来具有建设性,受到广泛欢迎。

136. 此外,为将国家以下各级和国家一级和平进程联系起来,南苏丹特派团作出了投资,努力使和平进程从注重于精英的对话转向接纳全国各地更多利益攸关方参与的对话,使协议能够持久。促进这项目标的活动包括建立一个政党论坛,支持各发展中的政党之间的对话,以扩大公民空间并创造条件,使政治行为体得以选择通过和平的政治途径而不选择暴力来取得政权。南苏丹利益攸关方赞扬这些努力,而且这些努力看来得到了重振后的民族团结过渡政府的支持。

137. 此外该特派团还主办了一系列基层对话,将全国各地民间社会行为体召集到朱巴,讨论和平进程和导致冲突的根本性社会驱动因素。南苏丹特派团报告,

基层对话论坛中妇女的参与率达 30%至 40%，一些专题的重点是保护妇女和女童及向她们赋权。在审查之时，这些活动的影响尚难以评估，而据民间社会领袖说，对于所作的建议采取后续行动对于确保建议产生影响而言非常重要。当然，这些努力与强调包容性对维持和平进程具有重要性的指导意见是一致的，而且有可能扩大公民空间、提高民众对《重振协议》的了解，使政治行为体更强烈地感觉到对首都以外的选民负有责任，并利用平民对和平表达的压倒性支持。

138. 战略沟通是一种跨领域能力，是这些基层对话努力的一个辅助方面，具有特别重要性。该特派团的传播和新闻科开展多种多样的活动，包括运营能覆盖全国的米拉亚电台网络，开展大规模外联活动，制作和向当地和国际民众分发多媒体内容，直接与媒体互动。

139. 南苏丹特派团利用米拉亚电台扩大这些公民举措所传递的信息，并鼓励在朱巴的政治行为体与全国各地选民进行政治接触。

140. 鉴于在执行《重振协议》与性别相关条款的进展有限，一些联合国官员和民间社会行为体认为，南苏丹特派团有必要更多地发挥其斡旋作用，以大力支持妇女参与执行《重振协议》进程的每一个阶段。努力的重点应该是不断提请政治领导人关注关于性别平等和性别指标的信息。

141. 最后，南苏丹特派团对全国对话的后勤和技术支持及其为倡导这一对话的政治包容性所作的努力都起到积极作用。如上所述，这一进程提供了一次重要机会，可借以确保基层的观点为时下正根据《重振协议》作出的政策决定和立法提供参考信息。目前确保全国对话论坛的包容性和参与者的安全仍然是一项优先要务。

142. 南苏丹特派团政治事务司没有在外地办事处派驻政治干事，不能直接开展国家各级的接触。而是由外地办事处负责人和民政干事行使政治行为体的职能，他们有权确保其活动具有政治内涵。审查小组评估了这一人员配置安排对特派团执行其政治任务的能力会产生怎样的影响，其结论是，这一安排可以帮助外地办事处避免对政治接触采取各自为政的“筒仓式”做法，并确保国家各级促进对话和解决暴力问题的努力是以政治分析为基础的。然而，为了使这一制度行之有效，外地办事处负责人和民政干事就需要接受其本身就是政治行为体的这一观点。民政司在开展活动时需要深刻认识到暴力以及参与暴力的行为体的政治层面，而外地办事处负责人需要采取政治战略，解决影响到其行动区内和平与稳定的一系列问题。此外，部署在外地一级的外地办事处负责人和民政干事需要定期与政治事务司和在朱巴的负责政治事务秘书长副特别代表保持接触，实现政治战略的协调一致。这项工作的很大一部分还需要采用一种坚定的性别视角。外地完全不配备妇女保护顾问，而部署到外地的两性平等干事人数也有限，使这项工作难以开展，特别是考虑到两性平等干事肩负的工作范围之大几乎令人不堪重负。

4. 监测和调查侵犯人权行为

143. 南苏丹民间社会和人道主义行为体广泛支持和赞赏南苏丹特派团开展的监测和调查工作。在与审查小组的讨论中，南苏丹特派团官员指出，对人权司所作的一些变动加强了该司的工作，变动包括按各专题领域调整人权干事的工作，将

高级工作人员安排到外地地点，并设立一个快速调查小组，以迅速部署和提升调查外地工作地点侵犯人权行为的能力。审查小组发现，南苏丹特派团每年发布的关于侵犯人权行为的公开报告数量在过去几年中没有明显变化，但与 2016 年和 2017 年相比略有改善。虽然由于一些报告着眼于较长期工作和专题问题，并不着眼于有一定时限的事件，因此难以充分评估报告的及时性，但小组确实注意到人权司发布的公开报告在及时性方面已有一些改善。

144. 南苏丹特派团除了发挥其公开报告的作用外，还发挥关键作用，通过监测、分析和报告安排跟踪了解与冲突有关的性暴力情况，通过儿童与武装冲突问题监测和报告机制跟踪了解 6 起严重侵害儿童行为。虽然联合国系统各机构向这些机制提供信息，并可以发挥重要作用，提醒南苏丹特派团注意需要调查涉嫌侵权行为，但南苏丹特派团承担着管理监测和报告安排以及监测和报告机制的首要责任，这些安排和机制可以生成对干预措施至关重要的分析，并发出需要加强针对侵权行为的外交接触的信号。一些人道主义和发展领域的官员表示，南苏丹特派团、联合国国家工作队和国际非政府组织需要以比较统一的方式收集与冲突有关的性暴力事件数据，加强监测性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力的行为体之间的关系，并加强安全信息共享。

145. 审查小组注意到，南苏丹特派团对联合核查委员会提供支持，帮助委员会 20 次前往军营以查找儿童兵，据此在 2019 年下半年释放了 53 名儿童兵。2020 年 2 月，南苏丹特派团和负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表倡导并支持了得到该国所有武装团体签署的关于与南苏丹武装冲突有关联儿童的第一份全面行动计划。此外，在南苏丹特派团的支持下，还在南苏丹人民国防军总部设立了一个儿童保护办公室，这将是一个重要切入点，使该国能够履行关于减少侵害武装冲突中儿童的行为的承诺。审查小组听取了利益攸关方的意见，他们认为，尽管联合国系统各机构和国际非政府组织作出了集体努力，但支持已复员儿童兵重返社会这项工作仍存在严重差距，而且在打击侵犯行为的努力方面，南苏丹特派团需要维持其公正性、公信力以及与政府和非国家武装团体接触的意愿。

146. 过去几年中，南苏丹特派团人权司还采用了平民伤亡跟踪系统，据南苏丹特派团官员称，该系统改进了关于平民受伤害程度和受伤害模式的分析，并能更好地认定热点，因而更容易据此采取干预行动。这一追踪机制所产生的信息已被用作国防军进行干预行动以防止和应对侵权行为的基础。联合国代表强调指出，必须确保将这一机制与特派团的其他保护、分析和预警机制相结合。

147. 南苏丹特派团支持发展国内监测和倡导侵犯人权行为的能力，为此定期与人权捍卫者举行会议，包括与致力于解决与冲突有关的性暴力的组织网络举行会议。2019 年，南苏丹特派团还向过渡期国民议会的立法、司法和人权委员会以及人道主义事务委员会提供了技术支持，帮助举办了 3 次磋商，讨论将国际罪行纳入国家法律的问题。南苏丹特派团的努力有助于确保民间社会行为体积极参与这些对话。虽然许多亟需领域的法律尚未通过，但磋商使各方就解决人权方面立法问题的进程达成了广泛共识。

148. 各利益攸关方赞赏这些努力，但同时也指出，人权问题不仅需要通过技术干预而且需要通过持续和协调的宣传等政治干预行动予以解决。审查小组的结论是，南苏丹特派团与非洲人权和民族权委员会等区域人权机构的战略接触还很有限。正如本报告第四节所指出的，可以与联合国合作，利用非洲人权和民族权委员会的比较优势，为南苏丹的法律、政策和法规改革提供咨询并动员非洲大陆提供政治支持，以促进和保护南苏丹的人权。

149. 南苏丹特派团需要在其军警和文职部门中配备具有专门调查、文件记录和分析技能及专门知识的工作人员。南苏丹特派团目前有 1 名高级妇女保护顾问，该顾问需要用大量时间针对与冲突有关的性暴力问题与国家当局和非国家武装团体接触，此外另有 3 名妇女保护顾问，但 3 人都未被部署到外地的工作地点。在南苏丹特派团外地办事处，人权干事除一般记录和实况调查职责外，还要重点关注涉及性别方面的侵权行为。为了充分和健全地记录性别侵犯行为，需要增加专门支持。

5. 实现性别均等

150. 该特派团各军警和文职部门内部实现性别均等有助于：体制转型；对建立和平、维持和平和建设和平采取更细致有别和反应能力更强的做法；与南苏丹社会各阶层就性别平等进行接触的模式更具代表性。因此性别均等是特派团应继续努力实现的目标。一些对话者强调指出，南苏丹特派团应当铭记，性别均等概念的核心重点不仅仅在于数字上；而在于促进和推动系统性的转变。

151. 自 2017 年以来，南苏丹特派团在性别均等的以下 4 个战略干预领域取得了稳步进展：在所有各级(以及特派团所有部门)制定均等目标，并监测进展情况；领导力和问责制；征聘、留用、晋升和人才管理；创建有利环境。该特派团设立了一个性别均等技术工作组，据南苏丹特派团官员指出，该工作组得到了特派团领导层的广泛支持，领导层致力于实现该工作组制定的基准。该工作组与特派团各部门接触，并通过定期的宣传，提高工作人员对性别均等重要性的认识。虽然在人员配置目标方面取得进展具有至关重要的意义，但这一直是南苏丹特派团最艰难的任务。女性在下列各部门的比例分别为：南苏丹特派团部队 5.3%，联合国警察警官 24%，国际文职人员 28%，本国文职人员 14%，联合国志愿人员 37%。

152. 在部队内部，各单位中 4.8%(672/14 017)为女性，而来自 14 个派遣国的参谋中 17.5%(67/383)是女性。虽然最近几年在部队中部署的女性总数并未大幅增加，但包括孟加拉国和加纳在内的各派遣国已经部署了女性接触小组。蒙古的接触小组达到了平衡，其女性比例占 40%到 50%。各对话者证实，这些小组增加了与社区妇女和女童的互动。如果不在南苏丹特派团以外的环境采取极端的行动，包括由会员国支持制定国家行动计划以解决其军队中性别均等方面的缺点，就不太可能在部队内部实现性别均等。

153. 在联合国警察内部，单派警察中 31.2%为女性，建制警察部队警官中 23.1%为女性，这些数字超过了特派团为联合国警察设定的 2028 年女性在单派警察中占 30%、在建制警察部队中占 20%的性别均等目标。联合国警察的外地办事处负责人中女性也占一半。这一进展非同小可。展望未来，联合国将需要专注于防止这些方

面的数字出现倒退，并应考虑制定更远大的目标。还可以取得更大的进展，可以收集有关联合国男女警官作用和贡献情况的更详细差别的数据。南苏丹特派团提出了一些可以保持和加强进展的措施、包括采用授勋仪式和上岗程序以提高对性别平等的认识；与警察派遣国进行宣传以增加女性在所有警察特遣队中的参与率；继续改善女性工作人员的生活条件；通过部署准备方案加强对派遣国女性人员的支持。

154. 在国际工作人员方面，由于南苏丹特派团内部存在 5%的空缺率，使 50%的性别均等目标很难实现。人员征聘冻结和为遏止 COVID-19 蔓延而实施的限制造成了更多困难。然而，南苏丹特派团通过持续接纳妇女参加招聘小组，并遵守遴选过程的均等程序，在留用、晋升和人才管理方面取得了重要进展。南苏丹特派团人力资源科也一直为所有人员实施两性均等业绩目标，从而确保在业绩管理周期中讨论性别平等和有关性别问题的规定，并确保不断提高认识。

155. 然而必须审慎行事，以避免出现“附加”现象，即在特派团人员越来越长的职务说明中附加性别均等业绩目标。这些目标应在酝酿员额过程中经过深思熟虑后才纳入工作人员的职能和职责。可惜，在职业提升方面，联合国系统实行的是“工作地点差价调整数”制度，而非晋升制度，因此，即使女性人员积累更多经验并承担更复杂和更具挑战性的角色，她们在系统内却得不到晋升的机会。这种没有升迁流动性的情况造成受聘于初级职位的女性在这一职位上留守很长一段时间。应该考虑进行更深入的研究，解析这类数据。

156. 南苏丹的工作环境极具挑战性，工作和生活条件都很困难，而且对女性尤其艰难。审查小组获悉，由一名妇女领导的特派团支助司为创造更好的有利环境作出了重大努力，例如为此引进了一名妇科医生，并允许以可报销的费用建造私人洗浴设施来改善住宿设施。这些措施确保妇女有安全和保障，在这个环境中尽可能发挥作用，同时在不必在根本上影响其生活质量的情况下更持久地留职任用。在特派团内进行变革性投资的一个重要方面是南苏丹特派团女性人员建立了妇女支助小组。这些小组为特派团内的妇女提供了相互帮助的空间，为职业发展创造机会，并提供辅导和同侪支助。

157. 审查小组注意到，虽然女性人数还远远不够，但她们确实在特派团内担任关键和高级职务。在 10 名外地办事处负责人中有 6 人、在 7 名特派团高级领导人中有 3 人为女性。但仍然需要改进。在可能的 79 个(P-5 及以上)高级专业人员职位中，女性仅占 35%。在初级专业职等(P-1 至 P-4)中，这方面数字更不容乐观，女性仅占 27%。特派团的某些部门中女性人员的人数仍然很低。例如，工程和航空方面的女性比例分别为 8%和 19%，而在交通部门女性仅占 5%。这些团队除了提供服务外，还是面向南苏丹社会的关键门面，在实地尤其如此。特派团的一项要务应该是逐步增加这些团队的女性人数，特别是在出现空缺时增加女性人数。在人力资源和福利等行政和社会相关的职位中，女性占据的比例较多，分别为 49%和 44%。联合国志愿人员的薪酬和福利结构与普通联合国工作人员存在很大不同，联合国志愿人员女性比例较高，占 40%，这是全球历来性别工资差异常态的再现。尽管这些职务中女性的人数情况值得称道，但必须通过引入更多的南苏丹女性国民等方式，保护和进一步扩大这些成果。

C. 南苏丹问题混合法庭和其他过渡期司法机制投入运作

158. 审查小组的对话者广泛地一致认为，司法、问责和可持续和平之间存在直接的联系，因此有必要再接再厉追究过去罪行的责任。《重振协议》第五章规定，政府和非洲联盟应设立南苏丹问题混合法庭，并为今后的工作方向提供路线图。

《重振协议》规定，混合法庭将是一个独立的混合司法法庭，负责调查并在必要时起诉对 2013 年 12 月 15 日至过渡期结束期间违反国际法和(或)适用的南苏丹法律负有责任的个人。²¹ 安理会在第 2514(2020)号决议中请秘书长在设立混合法庭方面继续为非洲联盟委员会和南苏丹政府提供技术援助，并继续为执行《重振协议》第五章其他方面，包括为设立真相、和解和消除创伤委员会及补偿和赔偿局提供技术援助。

159. 南苏丹民间社会和一些国际行为体对混合法庭表示了坚决支持，而相形之下，政府官员在这一问题上则存在分歧。如果建立混合法庭，一些政府官员可能面临起诉和被逐出公职。一些利益攸关方指出，政府官员因此几乎没有支持建立混合法庭的动力，从而导致了拖延。虽然南苏丹当局在与审查小组磋商期间没有直接表示反对混合法庭，但一名官员确实表示，对南苏丹社会，补偿性司法比报复性司法更重要，而另一名官员则表示，在进程的这个阶段企图追究责任可能会进一步动摇该国的稳定。

160. 非洲联盟委员会与南苏丹政府就建立混合法庭备忘录的谈判已进入后期阶段，但迄今尚未签署任何协议。此前达成的谅解备忘录可能需要根据新的政治动态进行修改。鉴于各方对是否支持设立该法庭存在分歧，需要进行国际政治接触，以减少拖延，使设立法庭的工作走上正轨。在努力解决与执行工作相关的政治关切期间，混合法庭的技术性工作和准备工作可以在一定程度上继续推进。非洲联盟委员会正在根据第五章规定的任务最后确定混合法庭的基础性文件，如法庭规约以及程序和证据规则。非洲联盟也在准备汇聚所有收集到的证据，以便为最终的起诉建立档案。

161. 在努力建立混合法庭期间，建立真相、和解和消除创伤委员会以及补偿和赔偿局的努力以及国家当局起诉较低层级犯罪人和较轻罪行的工作可以同时进行。虽然可对这些活动作一些轻重缓急的自然排序，但大多数利益相关方并不认为需要刻意排序，也不认为这有什么益处。有在非洲其他地区实施真相、和解和冲突后司法机制经验的对话者强调指出，需要从一开始起就对冲突后和解和司法采取包容的做法。他们建议，南苏丹公民必须就国家的共同命运达成共识，必须在村、县、州和国家各级讨论这一问题，以形成进行问责的法律机制，并促进更深层的和解。这一进程可以鼓励国家以主人翁的姿态掌握其旨在解决的问题以及解决各项问题的方案。此外，还有人建议，鉴于许多暴行对妇女造成了特别的影响，应特别注意帮助妇女、特别是在社区一级帮助妇女提高对《重振协议》第五章的认识。

²¹ 第五章接着规定，南苏丹问题混合法庭应是独立的，并对灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和其他严重罪行，包括对基于性别的罪行和性暴力都具有管辖权。

162. 在这些行动中，各方之间将从无到有，建立互信。同样具有关键重要性的是，混合法庭和第五章所述其他机制至少部分依赖南苏丹自己的法律和调查专门知识。利益攸关方指出，该国存在一些支持正义与和解倡议的能力，但必须进一步挖掘和发展这一能力。审查小组注意到《重振协议》中有一项条款要求重振后的民族团结过渡政府设立一个特别重建基金，并注意一些对话者建议通过该基金支持对幸存者的集体赔偿，同时为广大地方社区带来裨益。最后，审查小组还听到了重要的呼吁，即：在真相、和解和消除创伤委员会与赔偿进程中重视受冲突伤害的大批南苏丹公民多方面的心理社会需求。

163. 磋商显示，南苏丹特派团需要加强与非洲联盟、伊加特和其他主要利益攸关方的战略接触，讨论如何与重振后的民族团结过渡政府重新接触，商讨执行《重振协议》第五章、包括建立混合法庭事宜。尽管非洲联盟和南苏丹人权委员会可能更有资格领导这些努力，但南苏丹特派团可以通过其在南苏丹多地广泛派驻人员、其斡旋任务、其召集权力及其与发展机构的密切关系，提供支持。特别是，南苏丹特派团和联合国国家工作队可以解决以下剩余问题：(a) 联合国是否或如何能够作出贡献，促进围绕第五章所设想的混合法庭和其他机制建设更持久的基础设施；(b) 司法正义应如何与解决暴力根源的经济和民生问题的倡议相结合；(c) 如何或是否将住房、土地和财产问题认定为关于和解和赔偿对话的一部分。

六. 调整重组任务和今后的优先事项

A. 利益攸关方关于南苏丹特派团可能进行的调整重组的广泛选择的意见

164. 为确保南苏丹特派团适应该国不断变化的和平与安全动态，特派团的任务、活动和能力可能进行调整重组，审查小组听取了关于可能进行的调整重组的各种意见。南苏丹民间社会行为体和普通平民强调了南苏丹特派团在向平民提供人身保护、促进对人权的尊重和增加公民空间方面继续发挥作用的重要性。一些南苏丹政治行为体同样强调继续或扩大对平民人身保护活动的重要性，而另一些政治行为体则建议缩小特派团在执行人身保护中的作用。关于治理的这些观点迥异，大体上依循该国的政治和族群划分，由此突显出当前政治格局的脆弱性，需要在政治精英中建立信任和共同愿景。

165. 在审查过程中参与磋商的大多数南苏丹利益攸关方主张加强南苏丹特派团提供技术援助的作用，特别是在安全部门改革、解除武装、复员和重返社会方案、法治以及帮助修建道路、建设其他类型的基础设施以及提供其他种类的直接和物质支持方面所起的作用。然而，冲突分析人员以及人道主义和发展行为体坚决主张以“无害”方式提供支持，这种方式认识到提供的支持有可能被挪用到他处，或可能将权力赋予各党派而不是赋予统一的机构。审查小组还注意到联合国国家工作队的意见，即：在扩大南苏丹特派团在技术援助或能力建设方面的作用时，应避免发生与国家工作队和国际非政府组织工作重叠的情况。国家工作队的机构确认，在特派团开始任何进一步的咨询或能力建设之前，南苏丹特派团需要与国家工作队进行磋商，以确定哪些工作已经在做，并调整各项活动或确保活动相辅相成。

166. 从审查小组的磋商中可以明显看出，安全部门改革以及解除武装、复员和重返社会方案的某些方面对和平进程的成功至关重要。然而，这些工作也有可能威胁到当前的政治和经济利益，从而可能引发更多的暴力行为。例如，鉴于安全部队有很大的规模加之需要审查士兵背景，并非所有目前的战斗人员都能够留在安全部队中。武装团体根据不同的标准确定了军衔，这些军衔可能需要调整。这些改革进程及其他的改革进程可能会在武装实体中引起异议。此外，如果政府没有开展真正改革的政治意愿，如果各方没有关于安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案路线图的共同愿景，安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案显然就不会成功。

167. 审查小组根据磋商得出的结论是：首先，特派团需要与区域和非洲大陆的行为体协调并为支持他们的努力而加强政治上的作用。其次，特派团的能力建设作用应专注于增加对和平进程所概述任务的技术支持，特别是对那些能加强治理、司法链、妇女参与政治进程和有公信力的选举的任务的技术支持。特派团还应注重加强民间社会组织的能力建设，包括在接受问责的治理中发挥关键作用的女性领导人、网络和组织的能力建设。此外，扩大治理和财务管理改革规模也至关重要，特派团可以通过政治接触支持这些改革。为了特派团乃至整个联合国的信誉，需要采取“无害”方式，为此就要与统一的实体合作，平衡政府与非政府行为体之间的接触。

168. 南苏丹特派团将需要以分阶段方式提供技术支助。其任务和工作的转变应基于政府以下表现的程度：履行关键义务，展现改革的政治意愿，显示愿意解决其他关键问题，包括消除对民间社会的限制以及对人道主义行为体和南苏丹特派团准入设置的障碍。

169. 最后，南苏丹特派团的工作需要以成果为导向。据指出，南苏丹特派团的领导层已在推动更加重视成果而非活动的做法。在实施全面规划和业绩评估系统初步阶段后，确定了一些成果，并且确定了对照这些成果评估特派团活动的初步流程。

B. 现有任务支柱的总体有效性

170. 在对南苏丹目前的安全和政治动态进行深入评估后，审查小组得出的结论是，南苏丹特派团现有的任务支柱总体上仍然有效。然而，鉴于该国的各种动态，南苏丹特派团更加需要将其政治参与的重点放在支持落实和平进程方面，并扩大其技术援助，以促进建立或加强《重振协议》中概述的许多治理机构，并建立支持有公信力选举的机构和立法。在执行这一扩大任务时，应与联合国国家工作队、伊加特和为支持实施《重振协议》而设立的区域机构协商并与非洲联盟进行协商。它应补充联合国国家工作队以及本国和国际非政府组织开展的活动，为可持续和长期的进展奠定基础。

171. 南苏丹特派团在落实其四项任务支柱时应确保在开展活动的同时也进行政治接触。如果不从战略角度开展保护平民活动以及监测和报告侵犯人权行为的的活动，如果国家行为体不认同，那么对这些活动提供技术支持能产生的影响将是有限的。南苏丹特派团的努力和政治接触应更多地依赖南苏丹民间社会行为体、学者和研究人员的很多专门知识和背景知识，同时继续在特派团拥有专长的领域建设他们的能力。

C. 成功实施新优先事项的参数

172. 除了就特派团的任务、活动和能力提出更具体的建议外，审查小组还确定了南苏丹特派团成功执行包含下文讨论的各项活动的未来任务所需的一些参数。第一，特派团各组成部分之间需要更好的协同作用。虽然在这一领域已取得进展，但还需要取得更多进展。第二，南苏丹特派团需要利用当地的建设和平机会和能力。第三，南苏丹特派团、联合国国家工作队和国际金融机构之间应加强互补性，特别是在支持和平进程方面。第四，应加强与该区域和联合国总部其他联合国资源的协同作用。第五，南苏丹特派团需要加强与伊加特和非洲联盟的伙伴关系，以利用区域文书、专门知识和合法性，特别是在治理方面。第六，除了已强调的在南苏丹特派团军警和文职部门等各组成部分内需要专门的性别能力和专门知识之外，南苏丹特派团还需要强化各级的性别平等主流化。最后，南苏丹特派团需要改善与政府的关系。这方面的建议载于本报告第七节。

D. 具体优先事项

1. 支持实施《重振协议》、和平进程和相关治理进程

173. 正如本报告所讨论的，《重振协议》载有设立或彻底整改一些机构和委员会纲要，目的是促进建设法治，在政府各部门内部建立制衡机制，并解决腐败和有罪不罚问题。南苏丹特派团应与开发署、其他联合国机构、基金和方案以及欧洲联盟等主要捐助方协调，加强对这些进程和机构的技术支持和咨询作用，并可在短期内着手这样做，合理预期这些活动将产生积极影响。

a. 支持司法系统和法治

174. 南苏丹特派团尤其应增加对国家司法系统、流动法院、宪法起草进程以及制定支持和平进程、财政管理和反腐败机构的立法的有针对性支持。南苏丹特派团对建立透明和负责任的南苏丹治理机构的支持应包括努力确保各委员会和机制均将妇女和青年纳入其中，并应利用已经在这些领域开展工作的妇女权利组织和青年组织的活动。审查小组指出，开发署已制订支持南苏丹司法系统的方案，其中包括监狱基础设施升级、为狱警和囚犯提供培训以及为狱警建立一个追踪囚犯和工作人员的数据库。然而，南苏丹官员强调指出，尽管目前正在开展方案活动，但需求仍然很大。南苏丹特派团的活动应补充而不是重复开发署的方案活动。负责南苏丹问题秘书长特别代表是联合国在南苏丹级别最高的官员，是该国全球法治协调人，特别代表应促进制订一项协调一致的战略，以支持南苏丹特派团以及联合国机构、基金和方案对南苏丹的司法、法治和问责结构和进程的支持。南苏丹特派团还应继续为制定关于住房、土地和财产的立法以及建立解决住房、土地和财产纠纷的国家机制提供技术支持。南苏丹特派团将需要根据人权尽职政策，确保这种支持不会助长违反国际人道主义法、人权法和难民法行为。

b. 参与安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案

175. 南苏丹特派团参与安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案的能力有限，并不是支持安全部门改革某些方面的理想行为体。此外，一些特派团官员和智库专家建议，在现阶段，扩大这些职能并为其提供更广泛的支持不太可能产

生实质性的积极影响，可能会产生负面影响，除非政治行为体表现出进行认真改革的意愿。然而，南苏丹特派团可以更多地协助制订兼顾相关背景性别考虑因素的国家安全部门改革愿景和战略。这样的计划在财政上也应该是现实的，具有族裔包容性，且可下放执行。各方需要商定安全部门的总体规模、武装团体的整合和人员专业化。南苏丹特派团应与非洲联盟、伊加特及重建的联合监测和评价委员会合作，支持制订该计划。

176. 审查小组在协商基础上得出的结论是，南苏丹特派团还可以在安全部门改革上发挥召集和协调作用，建立一个结构化平台，让捐助方和南苏丹境内潜在的安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案行为体参与进来。该平台可用于协调国际行为体关于安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案的意见和发出的信息，并为国际行为体的负责任参与建立一个框架。这样的平台可以通过加强制度，确保援助不被挪用、商定扩大援助的前提条件以及在执行方面施加协调一致的政治压力，帮助克服捐助方不愿参与安全部门改革的问题。如果对安全部门进行有意义的改革的政治意愿增强，国际上各国政府和机构开始在安全部门改革问题上进行双边接触，南苏丹特派团可以为这些行为体发挥协调作用，以避免双边行为体因采用各种安全和培训模式而产生差距和问题。

177. 解除武装、复员和重返社会方案的某些方面与安全部门改革密切相关，因为南苏丹安全部门目前的规模过大，也承担不起，而且作为进驻营地和审查过程的一部分，一些士兵将需要解除武装、复员和重返社会。南苏丹特派团可以促进这一进程，就制订资格标准等问题向国家解除武装、复员和重返社会委员会提供技术咨询。南苏丹特派团还可以通过开展减少社区暴力方案继续发挥有限的作用。但联合国机构、基金和方案以及人道主义行为体可能更适合开展这项工作的许多方面，南苏丹特派团独立开展的任何方案活动可能规模都太小，不会产生重大影响。因此，南苏丹特派团应与联合国机构、基金和方案协作，开展更全面的减少社区暴力方案，为重返社会 and 解决招募和暴力的根本原因创造机会。解除武装、复员和重返社会活动目前没有作为一项任务列入南苏丹特派团的任务规定。安理会可以考虑让南苏丹特派团在解除武装、复员和重返社会方案上发挥非常有限的技术/咨询作用，明确指出该特派团在现阶段不会在支持这个进程方面发挥业务或后勤作用。

178. 与安全部门改革一样，特派团可以充当国际金融机构与能够与南苏丹政府一道资助和支持更全面解除武装、复员和重返社会方案的南苏丹各行为体之间的桥梁。中期而言，如果解除武装、复员和重返社会方案的资金即将到位，并且已采取某些保障措施来防止平民解除武装被政治化或操纵，南苏丹特派团可以考虑为这方面的努力提供更多的后勤和业务支持，包括审查战斗人员以及管理和销毁武器。在平民增加对南苏丹安全部队的信心之前，全面解除平民武装不太可能取得成功。

c. 支持举行自由、公正和可信的选举

179. 可信的选举是和平进程的重要组成部分：和平和透明的选举将增强长期稳定的前景，而不符合这些标准的选举进程极有可能破坏多年来持续努力取得的进展，使特派团不可能安全撤离。在南苏丹举行可信的选举之前，必须采取一系列行动。

这些行动包括按照《重振协议》重组一个称职和独立的全国选举委员会，进行最新的人口普查，起草和通过《宪法》和《政党法》，进行选民教育和选民登记。南苏丹人民可能需要大量的外部支持来完成这些步骤，而《重振协议》规定，全国选举委员会可以请求区域和国际伙伴、特别是请求非洲联盟和联合国提供技术援助。与审查小组交谈的政府官员欢迎对这些步骤的支持，南苏丹特派团非常适合协同开发署、非洲联盟和伊加特一道提供技术咨询、斡旋接触、总体协调和后勤支持。这种支持应包括以下战略：确保妇女和青年作为选民和候选人切实参与，并继续努力发展包括妇女领袖在内的民间社会利益攸关方参与治理进程的能力。

180. 关于提供这种支持的时机，许多对话者表示，必须在选举周期开始之前就开始作出努力。从协商中可以清楚地看出，南苏丹特派团需要提供支持，但特派团选举事务工作的扩大需要分阶段进行，而且这项工作的基础应该是：在举行可信选举方面持续取得进展，联合国与区域行为体举行对话，联合国与南苏丹政府举行对话。相关利益攸关方可以派出一个协调一致的需求评估团，作为关于各相关利益攸关方需要为南苏丹提供什么选举支持的初步对话的基础。在评估团之后，可以根据某些指标，对举行可信选举的进展情况进行联合评估。如果这些指标得以成功实现，则可触发为选举支助的每个新阶段提供支助。这一制度可以促进取得进展，但各行为体需要避免划红线，因为划红线可能会激励冲突各方推迟而不是向前推进。秘书长应与南苏丹特派团、伊加特、非洲联盟和南苏丹当局对话，探讨是否有可能在南苏丹特派团之外任命一名联合国高级官员，负责协调有关选举的高级别区域参与，并与非洲联盟和伊加特的相关对口单位联络。或者，联合国驻非洲联盟办事处和秘书长非洲之角问题特使办公室可以发挥这一作用，但在这个关键问题上有可能出现分散参与的问题。非洲联盟可能非常适合在监督和评估选举公平性和透明度方面发挥更正式的作用，并在部署规模可观的短期和长期观察团方面得到联合国的后勤援助。将需要与各方协商，以确定适当的协调作用和参数。无论如何，国际利益攸关方发出统一信息很重要。

181. 鉴于这些考虑因素，南苏丹特派团的任务规定应确认扩大南苏丹特派团在选举支助方面的技术、政治和协调作用，并预期在立法障碍清除以及选民登记和教育开始后，后勤支援将扩大。除了与联合国国家工作队各机构一道向南苏丹选举机构提供技术援助和能力建设外，南苏丹特派团和国家工作队还应从战略上向各政党、司法机构、媒体、妇女团体和其他民间社会团体等其他相关利益攸关方提供能力建设支助。南苏丹特派团应协同联合国机构、基金和方案，继续开展基层对话和政党论坛方面的工作。这些努力可以促进亟需的公民空间、和平进程中的包容性以及公民和政治行为体之间的问责，以执行《重振协议》、特别是执行最有利于南苏丹平民的规定。

182. 随着南苏丹在开展和平进程和走向选举方面取得进展，南苏丹特派团传播和新闻科需要加大努力，促进公众对民主进程的认识和参与。因此，传播和新闻科需要在能力、人员和业务预算方面配备适当的资源。特派团与当地社区沟通的主要方式是通过米拉亚电台，在南苏丹特派团的一项观念调查中，78%的受访者报告可以收听到该电台。因此，特派团的广播能力需要保持下去。

d. 加强国家以下一级的工作

183. 正如讨论的那样，利益攸关方强调指出，南苏丹特派团的优势之一是其在全国各地的大量存在。因此，南苏丹特派团在司法、法治和治理方面的技术支持和斡旋作用应包括注重国家以下一级的工作，以支持司法和治理结构的权力下放，这一原则反映在《重振协议》以及全国对话的建议中。如果伴随着战略斡旋努力，支持司法、安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案的技术工作将取得最大成果。南苏丹特派团应采取“无害”和以幸存者为中心的支持办法，包括但不限于执行人权尽职政策。为此，南苏丹特派团可能需要加强其能力，以执行人权尽职政策，监测支持的利用情况，并评价各项活动的积极影响以及因支持而产生的任何潜在不利因素。

e. 加强与非洲利益攸关方的伙伴关系，利用联合国资源

184. 如上所述，在向法治改革、制宪进程、安全部门改革、解除武装、复员和重返社会方案和选举提供技术支持的同时，联合国应加强与区域行为体的伙伴关系，以鼓励各方作出执行承诺。在这方面，今后的努力应包括继续开展各项联合举措，如联合国主管和平行动副秘书长拉克鲁瓦和非洲联盟和平与安全事务专员谢尔吉在伊加特参与下进行访问，并将这些联合举措扩大到该区域各国，以鼓励持续接触；酌情让秘书长和非洲联盟委员会主席进行联合访问；根据非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会为加强伙伴关系而达成的更广泛谅解，派遣这两个机构联合实地访问团前往南苏丹。在实地，南苏丹特派团应考虑向非洲联盟和伊加特驻朱巴办事处以及向伊加特领导的负责监测停火和执行《重振协议》情况的机构提供技术支助和强化的后勤支援。

185. 在协商中发现，可以更好地利用秘书长非洲之角问题特使和联合国驻非洲联盟办事处的作用，以便更有效地让该区域各国和非洲联盟(包括非洲联盟南苏丹问题高级别特设委员会和非洲联盟和平与安全理事会成员)参与，敦促他们继续积极参与和平进程，并提高对当地局势的认识。这应包括提高他们对与行动自由、人权和人道主义问题有关的挑战的认识，以便各方在与国家利益攸关方互动时能够呼应这些关切问题。在这方面，南苏丹特派团、联合国驻非洲联盟办事处和非洲之角问题特使办公室应考虑在联合国总部参与下作为非正式的区域工作队进行运作，将这种做法作为上文提到的非洲之角全面区域预防战略的一部分。这样一个工作队将定期开会，评估局势并商定应采取的步骤。南苏丹特派团将牵头与南苏丹利益攸关方接触，非洲之角问题特使将牵头与伊加特和该区域各国互动，联合国驻非洲联盟办事处将协调针对非洲联盟及其相关机构和有关成员国的努力，包括进行定期访问。总部可以与当地的联合国系统机构协商，制订关于如何进行这些互动的具体指导意见。

186. 该区域各国和各组织的南苏丹问题特使与中国、挪威、联合王国、美国 and 欧洲联盟等方特使在优先问题上进一步协调和加强补充作用可立即产生效益。南苏丹特派团与过渡期安全安排监测和核查机制还应同伊加特和非洲联盟一道，通过高级别会议加强接触，以确保该机制的报告得到落实。根据安理会第2514(2020)号决议，支持这种协调完全属于南苏丹特派团的任务范围，即通过斡旋支持和平

进程，包括支持重建的联合监测和评价委员会的工作。审查小组还建议，南苏丹特派团和相关的联合国系统实体与非洲联盟和专门机构进行具体协作，在《重振协议》第四章的规定和相关非洲文书的基础上，帮助政府解决该国面临的严重治理挑战，包括腐败问题。必要时，南苏丹特派团和联合国国家工作队应加强非洲联盟有关机构的能力，并提供支持，使其能够加强自身的作用。对话者一致认为，在下次规定南苏丹特派团任务时最好能够按照这些不同思路为其规定更明确的协调和支持作用。

2. 保护平民

187. 南苏丹特派团为支持和平进程和治理而开展的许多活动可以创造保护环境，防止再次爆发冲突，因而也有助于保护平民。因此，审查小组关于调整特派团工作这一支柱的建议也反映了特派团更多地将重点从第二级保护平民活动转向第一和第三级保护平民活动的情况。根据与特派团官员的协商情况，审查小组进一步认定，南苏丹特派团应在确定国家以下一级的具体威胁以及在外地办事处一级制订与朱巴较高级别政治接触协调的战略和综合行动计划的基础上，对保护平民采取更加综合的战略办法。这一战略办法应包括与秘书长非洲之角特使和联合国驻非洲联盟办事处协作，就关键的保护威胁和问题与政府行为体和其他利益攸关方协调开展区域和非洲大陆宣传工作。威胁和保护分析以及工作计划应定期更新，而不仅仅是每6个月或每年更新一次。南苏丹特派团已经开始作出这类调整，并应继续巩固将地方和国家参与联系起来的办法。努力应包括更加重视和平行动部的政策和该部题为《在联合国维持和平行动中保护平民》的手册中规定的第一和第三级保护，并更加注重所有组成部分在这些领域的工作如何促进取得明确确定的保护成果。

188. 在重新指定保护平民地点方面，审查小组注意到人们关切在对负责保护重新指定地点的安全部队进行审查、训练和统一方面取得的进展有限。虽然特派团在与审查小组协商时已经确定有关重新指定许多地点的时间表，但与人道主义行为体的协商则强调指出，今后重新指定应基于详细的安全和保护分析，包括对与冲突有关的性暴力的分析以及对政治和安全动态的前瞻性评估。南苏丹特派团应根据和平行动部保护平民政策和手册所载指导意见，进一步考虑其相对优势以及其静态保护相对于移动部署可能产生的影响。这些不同活动可能产生的影响将随着南苏丹特派团的行动环境和能力的改变而改变。南苏丹特派团和人道主义行为体一致认为，应加强协作，以确定持久解决境内流离失所者问题的路线图，而且，路线图应建立在与境内流离失所者协商的基础上。

189. 南苏丹特派团还应围绕余下的保护平民地点重新指定工作加强沟通。加强沟通将限制因决定重新指定地点而可能出现的任何声誉问题，并应包括就各项计划进行明确、透明和战略性沟通，以及与境内流离失所者进行协商和双向沟通。这种沟通将使南苏丹特派团得以确定和解决境内流离失所者的一些担忧和关切问题，其中许多问题无疑是合理的，但其中也有一些问题似乎源于多年暴力的复合创伤以及精英人士基于政治利益发出的信息。更广泛地说，南苏丹特派团应考虑探讨如何利用其每年进行的平民观念调查，加深对战略沟通需求的了解，并更有效地解决平民对其任务和活动理解方面存在的差距。

190. 南苏丹特派团需要保持一定的部队能力，在重新指定地点周围建立的无武器区巡逻，并应维持快速反应部队以应对威胁，而联合国警察应维持快速反应小组，以支持人道主义伙伴并在需要时保护境内流离失所者。如果早期预警信息显示安全可能恶化，各地点受到威胁，特派团应制订应急计划，以扩大部队和联合国警察的存在。南苏丹特派团已促请国家和地方各级政府当局进行过渡规划，并寻求其承诺尊重流离失所者的权利。特派团还与南苏丹国家警察局就保护重新指定地点和无武器区制订谅解备忘录。在这一良好的基础上，南苏丹特派团可以继续在这些地区以及境内流离失所者回返地区为巡逻提供一些支持，就像在全国各地其他境内流离失所者营地所做的那样，并可以在重新指定地点附近与南苏丹国家警察局合署办公，以增加一些技术援助。这将有助于提高国家警察的能力和技能，同时确保境内流离失所者继续受到保护，不受身体暴力侵害。

191. 如上所述，南苏丹特派团目前正在向南苏丹国家警察局提供处理性暴力和性别暴力及青少年犯罪问题的技术支助，并与朱巴的警察合署办公。南苏丹政府对将这一合署办公举措扩展到该国其他地区的想法似乎有足够的支持。向警察提供的更广泛技术援助应侧重于提供便民的社区警务，同时充分认识到，在该国某些地区，有高级警官据称参与了军事攻势，对一些严重侵犯人权行为负有责任。组建一支统一的警察部队应是进行更广泛能力建设的先决条件，能力建设包括战术训练和行动支援。特派团需要确保对南苏丹国家警察局的能力建设采取“无害”办法，并有力地执行人权尽职政策。

192. 南苏丹特派团将其部队和人员投送到更广泛地区的能力对履行其保护平民的任务至关重要。因此，南苏丹特派团应注重提高机动性和效率，以增加对已确定热点地区的力量投送。应完成对部队单位要求说明的全面审查，以充分确定哪些装备是需要的，哪些装备未充分利用，哪些装备需要更换。重新指定一些保护平民地点意味着提供更多可用于机动部署的部队，应对其中一部分能力进行再投入，以增加对偏远地区、保护热点、流离失所者潜在回返区以及人道主义行为体请求协助运送援助的优先地区提供业务外联。应继续努力确保对巡逻工作进行整合。南苏丹特派团还应继续特许采用轴辐式巡逻办法进行部队巡逻，并确保在有针对性的长期巡逻方面投入更多的力量。鉴于特派团雨季期间的公路交通能力有限，飞行费用又高，联合国应按照特派团官员的建议，根据对增加河运交通的环境影响等问题的评估，探讨增加河运交通以提高机动性的最合适方式。

193. 南苏丹特派团应进一步考虑调整其雇用和管理社区联络助理的方式，使其能够对早期预警网络的发展作出更大贡献。除其他调整外，这项调整可包括将社区联络助理的主要统属关系转到南苏丹特派团民政司，同时保持与外地办事处负责人的一些双重统属和监督关系。此外，可对军警人员、特别是联合国军事观察员进行特派团内培训，以加强其报告技能。

194. 南苏丹特派团还应加强与人道主义行为体协作的质量，以便酌情在人道主义行为体愿意与南苏丹特派团分享信息时确定各热点。特别是可以在尊重幸存者隐私的同时，做出更多努力，促进分享与冲突有关的性暴力模式和程度信息。建立关系和信息分享议定书是促进信息交流的关键所在。南苏丹特派团还应考虑加

强与区域机构分享证据，后者也获授权记录与冲突有关的性暴力和其他侵犯人权行为的证据。

195. 最后，审查小组指出，南苏丹特派团以及联合国机构、基金和方案可以根据各自的相对优势，加强协调努力，以消除暴力根源以及法治和治理缺陷，从而有可能提高其影响力。进行这种协调可能需要扩大和解、稳定和复原多伙伴信托基金(多伙伴信托基金)资助的举措。

3. 监测和调查人权情况，促进问责

196. 鉴于南苏丹民间社会领袖面临的迫害风险已经很高，选举期间可能在这方面产生的风险也增加，南苏丹特派团或许应更多地注重保护人权维护者。安全理事会可考虑酌情将这一重点纳入南苏丹特派团的任务规定。南苏丹特派团还需要深入关注与冲突有关的性暴力行为，并更深刻地认识到这种暴力行为是冲突的一个关键方面，破坏和平。人权司在 2019 和 2020 年的公开报告中专门重点报告了与冲突有关的性暴力问题，南苏丹特派团官员通过培训和拟定课程促进提高了该国解决与冲突有关的性暴力问题的能力。然而，这些努力需要得到特派团更广泛的支持。一些对话者提议，在可能的情况下，并在南苏丹特派团面临各种局限性的情况下，将联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)等其他联合国能够实体提供的专门知识和能力纳入其工作。南苏丹特派团人权司还需与法治咨询科和选举事务干事一道支持设想在执行《重振协议》过程中进行的立法改革。

197. 人权司的平民伤亡追踪倡议是显著的成绩，应持续进行。南苏丹特派团应确保它在这方面的努力与特派团其他科室管理的特派团早期预警工作和事件追踪工作保持一致，并加以整合。此外，由于南苏丹特派团的部队采取了更加机动的保护姿态，特派团应考虑是否将更多人员从驻点转到快速调查队，以提高其能力，进而提高调查和报告的及时性。

198. 如前所述，南苏丹特派团应考虑与南苏丹人权委员会进行更明确的协调并利用其影响力。特派团和联合国系统其他相关行为体还应考虑与非洲联盟机构和机制建立战略伙伴关系，并与非洲联盟南苏丹问题高级别特设委员会等非洲大陆行为体接触，推动人权议程的各个不同方面。这些努力可包括南苏丹特派团通过其南苏丹问题报告员与非洲人权和民族权委员会交流信息，并协调或联合发送信息。随着混合法庭的落实取得进展，南苏丹特派团可能需要与非洲联盟委员会分享信息，并评估南苏丹特派团还能够为混合法庭提供哪些支持。虽然尚不清楚基层对话是否以及如何成立真相、和解和消除创伤委员会方面发挥作用，但南苏丹特派团人权司和法治咨询股很适合协助非洲联盟就真相、和解和消除创伤委员会开展基层协商，并为其落实提供技术支持。

4. 为运送人道主义援助创造有利条件

199. 南苏丹特派团应恢复与人道主义行为体的对话，说明在出现威胁到人道主义行为体和行动的紧急情况时，可以期望南苏丹特派团采取哪些应对行动。南苏丹特派团在不同地点应对紧急情况的能力各不相同，必须明确可预期南苏丹特派团在外地地点发挥的作用。因此可能需要在中央和外地两级进行对话。南苏丹特

派团可能需要更加突出地和一致地向部队强调他们在接到紧急援助请求或人道主义行为体在南苏丹特派团大院寻求庇护时应发挥什么样的作用。

200. 如果人道主义行为体由于重新指定保护平民地点而决定改变服务供资基础，从以身份为基础改为以需要为基础，他们可能需要南苏丹特派团部署的机动单位提供更多支持，以确保运送人道主义援助工作的安全。需要以敏感的方式提供这种支持，以明确区分南苏丹特派团和人道主义行为体，且不损害人道主义原则。

七. 特派团能力

A. 军事部分的结构和能力

201. 南苏丹特派团的兵力上限为 17 000 人。然而，特派团开展行动所用人数一直大大低于兵力上限，在进行独立战略审查时，南苏丹特派团有 14 621 名士兵驻扎在南苏丹。虽然暴力没有再达到 2016 年和 2017 年促使特派团提高兵力上限的程度，但与 2019 年相比，政治化的族群间暴力导致 2020 年暴力事件增加，受暴力影响者增多。此外，随着选举的临近，除了经济不确定性之外，暴力事件还可能会增加。该区域的国家不太可能像过去那样发挥有力作用，因为它们可能会转而注重本国的优先事项。虽然南苏丹特派团不太可能有足够的兵力来防止选举期间发生暴力攻击平民的最坏情况，但该特派团将需要有足够的兵力来阻止较低程度的暴力，并保护全国各地各种潜在热点地区的平民。从提出在选举前增加南苏丹特派团兵力的要求到部队实际部署到实地需要一年左右的时间。此外，尽管已有预先通知，但政府仍继续延迟对关键装备(包括武器和弹药)的进口许可。因此，如果在南苏丹特派团下次任务授权中大幅削减核定兵力，就很难在选举前安全局势可能恶化之先扭转这一变化。

202. 在审查小组协商时，南苏丹特派团已将三个保护平民地点重新指定为境内流离失所者营地，并计划在 2020 年 11 月重新指定更多地点。在重新指定之前，占南苏丹特派团步兵部队约 14% 的六个步兵连在全国五个保护平民地点提供静态保护。在重新指定后，近期内，南苏丹特派团仍需在这些地点附近保持其现有固定兵力的一半左右，以便拥有快速反应部队，并在重新指定地区周围的无武器区进行巡逻。因此，虽然重新指定的地点应使南苏丹特派团的机动性有所提高，但重新指定三个地点这件事并不允许大幅减少部队人数。

203. 审查小组听取了利益攸关方关于南苏丹特派团军事部分可能调整重组的各种意见。特派团领导层认为，鉴于维持和平预算环境不许可，将特派团的兵力减少到目前部署水平以下是适当的，以肯定在实施《重振协议》方面取得的初步进展，并确保有足够的资金用于特派团的业务活动。包括一些外交官和大多数本国及国际非政府组织利益攸关方在内的许多其他利益攸关方认为，鉴于南苏丹选举前暴力可能持续存在并且可能增加，区域安全环境充满挑战，而且维持南苏丹特派团的实地存在以支持国家以下各级活动是很重要的，因此，裁减部队是不可取的。接受审查小组咨询的大多数外交官强调，最重要的是，特派团应能胜任使命，

并有足够的部队来应对当前的安全环境。许多利益攸关方认为，南苏丹特派团需要保持强大的静态实地存在，同时在未来几年增加机动能力，以支持选举筹备工作，在回返地区提供保护，并支持分散的运送人道主义援助工作。因此，如果将一些不再需要在保护平民地点执行静态保护任务的部队用作后备部队并按照中枢辐射模式部署，以解决热点问题并支持特派团的优先活动，就可以大有助于特派团。鉴于南苏丹冲突的动态性质，审查小组建议南苏丹特派团定期评估其足迹，以确保根据威胁设立基地。

204. 鉴于这些因素以及对部队当前优势和劣势的分析，审查小组建议将规定的部队人数上限减至 15 000 人，以反映目前在实地部署的人数。这等于确认以下情况：暴力最严重的时候已经过去，局势发生了变化；南苏丹官员在履行其在《重振协议》下的承诺方面取得了一些进展。这个人数还将维持南苏丹特派团管理较低程度分散暴力的能力——如果政治行为体没有意愿充分执行《重振协议》，随着该国走向选举，这些分散暴力可能会持续，甚至增加。

205. 只有在具体条件和基准完全满足的情况下，南苏丹特派团的核定兵力才能在未来一两年内进一步减少，最多可减少两个营。这些条件包括：特派团的行动自由有显著改善；重新谈判谅解备忘录和部队单位要求说明，以确保部队有能力自我维持，并长期部署在简陋的临时行动基地，执行中枢辐射行动；根据风险评估，减少特派团常设基地数量；部署全地形车，作为特遣队所属装备或联合国所属装备，能够提供足够的运送能力，在整个任务区投放至少三个步兵连；通过有效利用该国河流网络，扩大部队可达到的范围，让部队海军陆战队使用自行支援船只和驳船，让一些步兵单位使用小型巡逻艇；加强预警能力。

206. 自南苏丹特派团的区域保护部队被构想并纳入特派团任务以来，当地局势发生了重大变化。利益攸关方承认有可能将区域部队纳入南苏丹特派团部队，以加强该区域在解决不安全问题方面的政治参与。然而，朱巴的安全局势现在相当稳定，比该国许多其他地区更加安全。区域保护部队已并入朱巴区，使南苏丹特派团能够根据这些不断变化的冲突动态和特派团需求，将其他部队调出首都，转移到更加动荡的地区。所有部队现在都在执行同样的授权任务。授权任务可以确认这一转变，同时认识到区域保护部队的许多任务仍然与南苏丹特派团整个军事部分相关。

207. 军事厅应确保部署到南苏丹特派团的部队有足够的知识和技能来执行授权任务，而南苏丹特派团则应按照《联合国步兵营手册》所概述的规定，确保评估新来士兵对保护平民工作的了解情况，特别是对性暴力和性别暴力以及与冲突有关的性暴力的了解情况。鉴于行动的速度，在特派团内消除技能差距很困难。然而，在缺乏技能和知识的地方，南苏丹特派团应努力解决这些差距。特派团还应增加部队中专门的性别问题专家的人数。来自纽约或具有相关性别和与冲突有关的性暴力专门知识的区域维和培训中心的流动培训小组可以支持这些努力。南苏丹特派团应进一步采取步骤，确保知识不会随着部队性别平等顾问的更替而流失，并审查这些顾问的部署时间，以确定这是否合适或有损其作用的有效性。

B. 调整联合国警察和惩戒干事的技能

208. 南苏丹特派团目前部署了 733 名单派警察和 6 支建制警察部队，共 1 290 人。南苏丹特派团的三支建制警察部队设在朱巴，一支在马拉卡勒，一支在本提乌，一支部队分散在博尔和瓦乌。审查小组听取了南苏丹特派团的提议，即减少建制警察部队的兵力，并遣返两支建制警察部队，因为在重新指定一些保护平民地点后，需求减少。审查小组认识到，随着时间的推移，在重新指定保护平民地点后，一些建制警察部队将变得多余，但建议根据情况逐步减少建制警察部队的兵力，并允许南苏丹特派团在重新指定后的很长一段时间内观察这些地点的情况，以确保南苏丹国家警察局有足够的能力和意愿在这些地区提供警务服务。

209. 南苏丹特派团对单派警察的需求在未来一年可能保持相对稳定，单派警察将继续部署在目前工作的所有 10 个外地地点。随着在重新指定的保护平民地点进行单派警察巡逻的需求减少，南苏丹特派团将需要加强单派警察在与南苏丹国家警察同地办公方面的作用，以便在现场向南苏丹国家警察提供咨询和监测。一些单派警察还应转向支持社区治安举措，举办更多关于性暴力和性别暴力以及妇女保护、调查和案件管理的专门培训，包括支持司法链和加强国家安全部门的技能。南苏丹特派团应独立并通过与南苏丹国家警察同地办公，采用一种侧重于社区警务的模式，这种模式因不同地理区域而异，不需要全国统一。

210. 鉴于为单派警察设想的这种角色转变，联合国应确保部署到南苏丹特派团的单派警察在性别、性暴力和性别暴力、警察改革和调查以及其他技术技能方面有更多的知识和多样化的专长，使他们能够为加强南苏丹的司法链作出贡献。这可能需要将一些单派警察职位转移到专门警务小组，以扩大其规模。南苏丹特派团还可以考虑部署单派警察，作为法治咨询科和人权科的联络人，以确保他们加强司法链的努力的一致性。此外，南苏丹特派团应支持南苏丹国家警察局增加国家警察局中的女性人数，并提高她们履行警务职责的能力。

211. 南苏丹特派团还有 80 多名政府提供的人员在保护平民地点拘留中心担任惩戒干事。在重新指定一些保护平民地点后，这些人员现在的角色开始变得多余。如果借调的会员国愿意调整一些政府提供的人员的作用和技能，则可以与开发署协调，将其中一些职位转为国家惩戒系统的技术咨询角色。其他的政府提供人员职位可以重新定位，以支持法治改革的其他领域。

C. 外地办事处能力

212. 迄今为止，南苏丹特派团依靠一个小型法治咨询科，该科设在朱巴，但也会根据需要前往外地，支持评估工作，支持流动法院。这是重振后的民族团结过渡政府成立之前的一个合适的模式。审查小组建议扩大法治、司法和问责部门的技术支持和咨询能力，根据这些建议，南苏丹特派团应扩大其外地法治能力，以便更经常地与国家以下各级行为体接触，并支持扩大流动法院系统的运作。这将使南苏丹特派团能够利用国家以下一级的改革机会。这种法治能力可以扩大到所有外地办事处，或者只扩大到优先的外地地点，因为那里可能有更迫切的需求和需要。南苏丹特派团可以寻求通过政府提供的人员填补其中一些职位，以尽量不增加人员配置和预算需求，不过，可能还是需要增加一些需求。

213. 鉴于缺乏具有与冲突有关的性暴力专门知识的外地人员，南苏丹特派团人权司应考虑重新指定一些外地人权干事担任妇女保护顾问，或继续逐步明确这些外地员额的双重责任，更新其职权范围，要求征聘具有性别和与冲突有关的性暴力专门知识的工作人员。特派团还应通过加强培训或扩大使用外地性别和妇女保护协调中心，确保人权司以外的文职人员越来越有能力识别和处理与冲突有关的性暴力问题。在这一关键领域，特派团可以考虑酌情聘用本国专业人员，他们深刻了解背景，具有技术和语言技能，可以补充国际工作人员具备的不同技能。

214. 审查小组还确定，今后一到两年，需要根据特派团选举作用的变化，逐步增加外地办事处新闻办公室的能力，以协助政治事务司、民政司和选举事务股开展选民教育，努力扩大公民空间。还应建设传播和新闻科人员在现代媒体环境中运作的的能力，并提高他们在选举前制作和传播公正、公平和客观传播产品的能力。

D. 南苏丹特派团总部能力

215. 南苏丹特派团目前有两名全职安全部门改革人员，没有专门的解除武装、复员和重返社会方案能力。安全部门改革工作人员在解除武装、复员和重返社会问题上提供有限的技术支持。如果安理会按照本报告的提议，扩大南苏丹特派团在安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案方面的技术咨询作用，南苏丹特派团将需要增加其总部能力，以提供这一专门知识。第一年的需求将包括设立数量有限的总部咨询员额，这些员额有能力和预算前往外地，在需要时支持外地办事处主任。

216. 南苏丹特派团应评估其工作人员是否有足够的能力和适当的技能来为宪法起草进程和法律改革提供技术支持，这将是《重振协议》执行工作的一部分。如果工作人员不具备适当的技能，南苏丹特派团应考虑调整现有员额的职权范围，在现有资源范围内建立这些专门技能。南苏丹特派团还需要逐步扩增其选举事务股规模，以支持选举筹备工作，首先少量增加驻朱巴的工作人员，他们可以通过分阶段办法提供技术支持和扩大规模，以呼应可信选举方面的明显进展。

217. 南苏丹特派团应保持其专职儿童保护能力。除了已经确定的外地与冲突有关的性暴力专门知识方面的建议变化之外，南苏丹特派团人权司还应考虑能否在现有人员配置水平内，通过将更多工作人员转入该司快速调查小组，继续加强其能力。最后，人权司目前专门执行人权尽职政策的能力非常有限。如果特派团如本报告所设想的那样增加其技术支助作用，它将需要在人权司内增加专职的人权尽职政策干事的人数。

E. 改变救济、重返社会和保护科的作用，以加强南苏丹特派团的实地保护能力

218. 救济、重返社会和保护的作用在特派团整个存在期间发生了变化。虽然对话者承认南苏丹特派团救济、重返社会和保护科对特派团和人道主义人员之间的协调作出了重要贡献，但这一任务与人道主义事务协调厅的任务重叠，人道协调厅领导军民协调，总体任务是支持协调该国人道主义应急行动。在重新指定瓦乌、博尔和朱巴保护平民地点后，南苏丹特派团应考虑重新界定一些救济、重返社会

和保护干事，让他们履行保护平民干事的职责，同时向外地办事处负责人和朱巴的高级保护平民顾问报告工作。南苏丹特派团的专职保护平民能力极其有限，重新界定这些干事后，将扩大保护能力，有可能促进以更具战略性和更加协调的方式进行保护平民规划。

F. 特派团的安保、安全和风险态势

219. 南苏丹特派团在工作人员的安全保障方面有所改善。据特派团人员称，几个外地医院得到升级，以提高南苏丹特派团护理受伤和患病工作人员的能力。在朱巴建立了一个综合行动中心，以确保安全和安保部、联合国警察和部队在工作人员安全和安保问题上更密切地合作。审查小组还根据秘书长的性别均等基准，确定了女性工作人员生活和实体工作条件的显著改善，这将对女性文职人员的留用率产生重大影响。然而，如本报告第五章所强调的，要进一步增加这些数字，还需要做更多的工作。

220. 审查小组的结论是，安全和安保部的覆盖范围很广，足以支持南苏丹特派团的需求以及属于安全和安保部任务范围的、更广泛的联合国国家工作队的需求。然而，按照南苏丹特派团领导层的设想，南苏丹特派团文职人员要保持更加灵活机动的态势，这就需要安全和安保部提供更多支持；鉴于特派团不断变化的态势，南苏丹特派团将继续评估他们的能力和部署地点是否合适。

221. 虽然安全和安保部解释说，其风险态势是符合已确定的、来自政府部队和非国家武装团体对工作人员的威胁的，但审查小组听取了特派团官员和人道主义行为体表达的关切，即安全和安保部采取过度规避风险的态势，不适当地限制工作人员的行动。考虑到对工作人员安全和安保的潜在影响，调整这种姿态可能很困难。然而，安全和安保部的努力应主要着眼于加强特派团各部门根据任务规定开展活动的的能力，同时降低开展活动的风险。

222. 同样，南苏丹特派团应确保在使用和部署航空资产方面不给自己设置过于繁琐的限制。审查小组发现了一些关切问题，即：在把航空资产部署决策权提升到朱巴的特派团最高领导层方面，风险门槛太低了，造成了一个过于集中和繁琐的过程。南苏丹特派团应考虑重新界定对飞机而言什么是风险极高且不可接受的情形。虽然两架南苏丹特派团直升机被击落，与其他维持和平行动相比，特派团面临的风险确实较高，但特派团必须愿意并能够部署飞机支持保护平民活动，并在安全局势和参与暴力的武装行为体不断变化的情况下，对飞机所面临的风险保持现实的看法。

G. 航空资产

223. 南苏丹特派团目前拥有一支由 22 架民用飞机和 8 架军用飞机组成的机队。在 2019-2020 财政年度，南苏丹特派团固定翼飞机的利用率为 72.36%，直升机的利用率为 79.02%。这些利用率以及审查小组进行的协商表明，特派团目前的航空资产数量适合任务授权要求执行的任务。鉴于雨季漫长，道路设施糟糕，鉴于南苏丹特派团必须维持或加强其保护平民态势的机动性以及维持空中支援能力以保障工作人员安全，现有的航空资产应予保留。

八. 与南苏丹当局的关系

224. 如已强调指出的那样，南苏丹特派团与作为东道国政府的南苏丹当局的关系对特派团有效运作的能力有很大影响。维持和平特派团需要东道国的同意，如果这种支持是默示而非直率的，就会破坏维持和平努力。如前所述，违反《部队地位协定》的行为严重阻碍了南苏丹特派团的活动。南苏丹特派团领导层通过定期开展外联活动，改善了与南苏丹当局的关系。虽然与审查小组交谈的利益攸关方承认这一点，但还需要做更多工作，以使特派团能够更有效地运作，特别是需要消除限制行动自由的各种障碍。尽管南苏丹特派团和东道国政府之间保持强有力的建设性关系很重要，但有一些内在紧张因素是南苏丹特派团短期内无法缓和的。南苏丹特派团的任务是防范和应对保护方面的威胁，有时此种威胁来自政府行为体；这一任务需要保持下去。

225. 审查小组的结论是，光增加南苏丹特派团技术援助或能力建设的作用，还不太可能显著改变这一态势。人道主义援助被操控，人道主义行为体持续受到限制，这表明：注入资源不会直接转化为杠杆作用或不受限制的准入。此外，审查小组清楚地看到，南苏丹特派团将无法充分发挥南苏丹政府设想的能力和技术支持作用——部分原因是资源有限，因为南苏丹特派团不是执行其中一些任务的理想行为体，也因为增加某些类型援助的风险目前仍然过高。然而，全国各地的政治动态和风险并不一致，在某些情况下，向州和县两级当局提供技术援助可能比在国家一级产生更大的影响。南苏丹特派团的技术支持以及在国家以下层次与政治行为体和民间社会接触，可以促进必要的权力下放，也可以在国家一级发挥额外影响。

226. 审查小组确定了南苏丹特派团和南苏丹当局可以作出的一些转变，以改善它们之间的关系并展示善意。首先，南苏丹特派团需要持续管理南苏丹当局对特派团可以发挥何种作用的期许，毕竟特派团有其任务规定，而且资源有限。第二，为了建立信任并确保政府承认南苏丹特派团是建设合法性和可持续和平努力中的伙伴，而不是威胁，南苏丹特派团和政府当局必须有机会就局势和前进道路进行坦诚交流，包括明确和持续讨论阻碍特派团工作的行动。这种交流还应建立在南苏丹特派团对政府的现实期望基础上，因为机构能力存在巨大缺陷，社会契约和对公民福祉的责任这一新生概念尚未深入各级治理的理念之中。在这方面，南苏丹特派团领导层与相关内阁部长——并酌情与总统一——建立每月或每周接触的常设论坛将对双方有利。此外，应考虑增加与南苏丹当局的互动交流，除联合国外，非洲联盟和伊加特也应参加进来。

227. 联合国驻非洲联盟办事处还应与南苏丹特派团合作，以指明：在哪些关键领域，与非洲国家和机构接触会有助于支持南苏丹特派团通过不断和紧急提出行动自由问题和其他相关关切问题，对南苏丹当局施加影响？南苏丹特派团开展工作受到各种阻碍，应该是联合国和非洲利益攸关方最关切的问题：如果特派团能够成功执行任务，将极大地有利于该区域和意欲让非洲的枪炮声沉寂下来的整个非洲大陆。因此，非洲利益攸关方应尽一切努力，帮助确保特派团在较有利的环境中运作。安理会和会员国应认识到，它们与南苏丹的接触也对南苏丹特派团的

行动自由产生或好或坏的影响。应就南苏丹官员的关切问题与他们保持对话，并确定解决双方关切领域的明确途径。减少或消除违反《部队地位协定》的行为，应该成为这些行为体持续和联合对话的部分内容；列入关于未来重新指定保护平民地点的对话；成为加大能力建设支助力度的先决条件。最后，和平进程的利益攸关方可以考虑就引发安理会制裁的关切问题与南苏丹行为体接触，以确定建设性地前进之路。

九. 结论

228. 在南苏丹实现持久和包容的和平需要解决根深蒂固的权力结构关系和政治制度，这种关系和制度主要助长了暴力，并没有保护公民和为他们的繁荣创造条件。非洲联盟南苏丹调查委员会的报告明确凸显了南苏丹内战是如何被一个面临严重治理挑战、机构新生的国家为争夺政治权力和自然资源控制权而进行的潜在斗争所驱动的。审查小组发现，虽然《重振协议》遏制了政治暴力，并为改革创造了机会，但导致不稳定的大多数潜在因素仍未解决。南苏丹局势仍然脆弱，它在安全部门改革、解除武装、复员和重返社会、财政管理改革或问责制方面没有取得重大进展，《重振协议》所概述的选举却日益临近，该国再次陷入暴力的风险越来越大。

229. 因此，南苏丹特派团的存在、任务和活动仍然至关重要。特派团任务的主要支柱仍然有效：通过所有三级保护平民结构，帮助减轻暴力对民众的影响，为运送人道主义援助创造有利条件，监测侵权行为和促进问责制，并帮助为持久和平和改善治理奠定基础。如本报告所述，对南苏丹特派团在这些支柱下的工作进行一些调整，将有助于特派团利用新出现的机会。

230. 为了向前迈进，各行为体还必须利用所有可用资源，包括更好地利用现有资源的杠杆效力：在南苏丹特派团内部，加强整合，开展更多注重成果的活动；在南苏丹特派团和联合国国家工作队之间，以明确和互补的分工大规模地解决实地的需求；在南苏丹特派团和联合国在该区域的存在与联合国总部能力之间；以及在南苏丹特派团和非洲机构之间，重点是强有力的协调接触。在这方面，如果安理会接受上述建议，建议联合国、伊加特和非洲联盟召开一次工作会议，召集其相关机构制定一项联合行动计划，以便采取后续行动。还应召开一次这些机构与南苏丹利益攸关的会议，以确保对任务规定有共同的理解，并确保承诺执行。最后，南苏丹各级行为体需要对和平进程拥有自主权。虽然在现阶段国际社会的作用至关重要，但应尽一切努力，尽可能促进当地的自主权。