

南苏丹：
联合州局势动荡加剧

非洲报告 N°179 – 2011 年 10 月 17 日

目录

执行总结	i
I. 引言	1
II. 联合州的起源和特点	1
III. 战争遗留问题	3
IV. 政治分化及治理危机	4
A. 提交申诉	5
B. 党派政治：分裂的议会	6
C. 激烈角逐的州长选举	7
D. 分裂持续	7
V. 全国性的政治角逐	8
VI. 叛军武装团体和反叛派别之争	10
A. 武装派别指挥官和问题重重的整编	10
B. 加剧叛军活动的人物：彼得·盖杰特（PETER GADET）	11
C. 不同的动机：对外宣称的动机和被观察到的动机	12
1. 芒雍县(Mayom)的袭击事件及苏丹人民解放军在当地的活动	12
2. 招安盖杰特	14
VII. 南苏丹：米塞里亚部落迁徙与跨境关系	16
A. 迁往联合州条件严苛	16
B. 迁徙协议徘徊不前	17
C. 下一季节的不明朗前景	18
VIII. 边界争端	19
A. 尚无定论的南北边界	19
B. 州内争端：领土和其他	20
IX. 分离引发新的不稳定	21
A. 经济封锁和公路网缺乏	21
B. 南科尔多凡的战事	22
C. 归国潮	24
X. 资源导致的不稳定性	25
A. 牲畜盗窃	25
B. 石油	26
1. 现有业务和未来变化	26
2. 收入是否合理支配？	28
3. 对环境的破坏	28
C. 土地和商业用地投资	29
IX. 结论	30

附录

A. 南苏丹共和国地图	31
B. 联合州地图	32
C. 苏丹/南苏丹石油特许采油区分布图	33
D. 国际危机组织简介	34
E. 2008 年以来国际危机组织针对非洲的报告和简报	35
F. 国际危机组织理事会	37

南苏丹:联合州局势动荡加剧

执行概要总结

在南苏丹，没有哪个州像联合州一样面临如此众多的挑战。在这些挑战中，有些是这个新生共和国境内普遍存在的；有些是联合州独有的。联合州周边边界众多，面临纷杂的政治、社会、经济和安全困境，为暴乱埋下潜在伏笔。有些问题是多年痼疾，而有些问题则由近来“旧”苏丹的分裂衍生而来，进一步加剧了该国的政治动荡和资源压力。最近爆发的武装叛乱活动使该州成为了关注的焦点，凸显出内部的裂痕和暗涌的仇怨。但州的分裂问题远比叛乱深远。治理危机——加上其他全国性的问题——加剧了政治对立，播下仇恨和不满的种子。边界纠纷、跨境争端、经济孤立、发展迟缓和仍然薄弱的南北关系同样加剧着政治动荡。在独立后迅速演变的政治环境中，这些因素互相掺杂，使问题更为错综复杂。为了让这个新生的共和国发挥其全部潜力，朱巴及其国际伙伴必须集中精力和资源，着手解决联合州等地的动荡根源。

2005年以来，朱巴和国际社会关注的主要焦点一度集中在全国性问题上，包括终结内战的《全面和平协议》的实施、动荡不定的南北政治关系、使得南方独立的全民公决以及旨在与喀土穆建立超越分治的更有建设性关系的谈判。南方人同样放下其他冤仇和期望，为实现独立这一共同目标而携手努力。而现在，焦点转移到了潜在的国内政治、安全、社会和经济稳定议程上。没有哪个州像联合州一样面临如此复杂的挑战。

联合州位于北南边界，境内拥有南苏丹大部分已探明的石油矿藏，是一个关系到该国经济命脉的战略要地。由于富含地下资源，该州在苏丹内战中是双方争夺的焦点；国家军队、边境雇佣军、南部叛军和本地努尔（Nuer）部族互相混战，持续二十年的冲突摧残着这里的人民、土地和社会建构。战争的创伤和暗地的效忠并未消失，历史遗留问题影响着当今的政治和稳定。

联合州的政治深度分化，其影响甚至越过州界，扩散到其他州。许多州的公民都憎恨当地政府，但这

种仇恨在联合州尤为明显和普遍。该州的政治纷争可部分归结于整个国家的政治形势，漫长的分裂战争遗留的世仇，以及民族身份和民族竞争等根本性问题。新的政治局面出现后，近年的联盟是否能够维系依然未见分晓。很多人高度寄望南苏丹的独立能够为本提乌（以及国都朱巴）出现民主程度和透明程度更高的新政府铺平道路，但这些希望都建立在联合州发生根本性的变化上。

2010至2011年间，南苏丹爆发了一系列的武装叛乱，其中几次就在联合州。虽然有些叛乱被认为不过是政治投机，但叛乱迫使人们关注地方增长的宿怨，这些怨仇在本提乌十分明显。在安全政策上和不完善的平叛策略上的分歧，凸显出与整编军队时相似的困境。平叛对策前后不一，导致了复杂的结果，有时反而引发更多暴乱，加剧社群间的仇恨情绪，或妨碍其他招安措施。北方对此类组织的支持具有强烈的煽动性，必须停止。但外部的颠覆企图仍既是局势恶化的催化剂，也是局势恶化的根源之一。要避免未来出现更多叛乱，必须对安全领域和法治制度进行持续的改革，必须营造政治空间，并建立更为稳定的南北关系。

与此同时，边界争端和跨境对峙仍然存在。虽然南北边界现在已是国界，但这一边界尚未正式划分，在一些关键区域（包括联合州），武装对峙达到危险的程度。近年来，北方的米塞里亚游牧民向联合州的季节性迁徙已被中断，在本已紧张的边界沿线引发了更多的暴乱和担忧。由于缺少迁徙安排协定和南北安全公约，未来几季的局势仍然充满很大的不确定性。同样，由于内部边界尚未划定，联合州和其他许多州的内部族群之间关系紧张。

随着《全面和平协议》时期在混乱中结束，苏丹一分为二，北部地区混乱不堪，协调两个苏丹之间关系的协定缺失，加剧了地区动荡，也令各类问题得不到妥善解决。成千上万的南方人从北方回到家乡，纵然州努力容纳，他们的前途始终不明。喀土穆对南北之间的交通线实施封锁，造成供应链中

断，对已经十分孤立的首都造成经济冲击。邻近的南科尔多凡州爆发战争，进一步破坏跨境迁徙和贸易，延长南北之间的紧张关系，并驱使难民涌向州，他们当中不少人急需紧急照料。

最后，资源问题引发动荡，并将继续决定该州在独立后的政治、社会和经济状况。石油一直是国民经济的驱动力和该州收入的来源。但由于缺乏确凿证据证明石油对发展带来的效益，石油收入被滥用的指控广泛散播，加上开采活动对社会和环境的影响持续存在，州当局对于石油带来的影响是好是坏未有定断。石油产业应该承担更大责任的共识将激发变革，从而可以此为契机重新审核石油合同和作业标准；并可能会吸引新的投资。虽然石油产量日趋下降，当地未来稳定与否将主要取决于行业管理以及州、石油公司和族群之间的关系。大规模的土地收购同样引发争议，引起人们对监管不力的关注。新的商业投资的潜力将使得土地政策问题日益突出。

联合州石油产业发展过程中的惨痛教训表明，要保护本地居民权益，严格的监管和政府监督至关重要。同时，盗窃家畜的暴力行为严重损害该州许多牧民的利益，经常引发与邻近的瓦拉布州和湖泊州丁卡族（Dinka）牧民之间的冲突。

随着南苏丹的独立，原本搁置的问题和仇怨将逐渐显现出来，进一步动摇原本已经脆弱的平衡。很多人寄望于 7 月 9 日独立日，希望以这个特殊的日子为界，告别过去的问题、不公和分裂。但解决联合州的这些错综复杂的问题绝非易事。

朱巴/内罗毕/布鲁塞尔，2011 年 10 月 17 日

南苏丹联合州局势动荡加剧

I. 引言

历史因素、资源、种族政治重要性及其一度既有战略意义但又被孤立的地理位置，使联合州今日成为一片既有独特重要性又复杂的地区。在考虑联合州不稳定的问题时，必须考虑到这个位于“旧”苏丹前沿之地的复杂历史，全国性的政治势力的战略利益，该州的政治和军事势力之间的复杂关系网以及不断变化的盟友关系。联合州正进入一个新的篇章，因为独立后的过渡期已经引发一系列变革并将继续影响该州未来的特性和稳定。本背景报告对共同威胁联合州稳定的一系列相互关连的压力和潜在的治理危机进行分析。其中既包括联合州独有的挑战，也包括这个新生共和国普遍存在的挑战。

II. 联合州的起源和特点

联合州位于南苏丹中北部，面积约为 36,000 平方公里，与荷兰面积相仿。该州北与南科尔多凡州和阿卜耶伊州相毗邻，南与瓦拉布州、湖泊州、上尼罗河州以及琼莱州相邻。其北方边界属南北苏丹边境线的一段，长 270 公里，这条分界线最初由英国统治者划定，但现在仍未正式划分。¹

白尼罗河构成该州大部分的东部边界，而加扎勒河(Nam 河)²自西向东流入白尼罗河。阿拉伯河和一系列其他河流连同尼罗河支流也流经该州，共同引发季节性的洪涝。在 7 月至 9 月的雨季，这些河道扩张或收缩，改变整个地区的地貌，使大片的土地变成泽国，导致该州的许多农牧民因季节性的洪涝而迁移。在旱季，也有南科尔多凡的巴加拉阿拉伯牧民迁徙到北方的草场和水域。

联合州的人口以努尔人占大多数。在其最北端的各县中，居住着一部分丁卡部落分支，不过他们的数量远少于努尔族。³有史以来，米塞里亚游牧民族一直在该州部分地区大规模放牧。不过在战争期间，

¹ 如需了解争议边界的更多信息，请参阅 2010 年 9 月 2 日的国际危机组织非洲报告 N° 75《苏丹：重新划定南北边界》。关于南苏丹的其他报告还有：2011 年 4 月 4 日的国际危机组织非洲报告 N° 172《新南苏丹的政治事务与转变》；2010 年 5 月 6 日的报告 N° 159《苏丹：从地区角度看南方独立的前景》；2009 年 12 月 23 日的报告 N° 154《琼莱州的部族冲突：对抗南苏丹动荡》。对米塞里亚族的问题关注也有报告，请参阅 2008 年 10 月 21 日的国际危机组织非洲报告《南苏丹科尔多凡州问题：下一个达尔富尔州？》。

² “Bahr al Ghazal” 是阿拉伯语河流名称，音译“加扎勒河”，意译“瞪羚河”；努尔人称之为“Nam”。

³ 2008 年人口及住房普查表明，总人口约为 58.5 万人。2009 年 4 月 26 日人口普查委员会《第五次苏丹人口及住房普查 2008 年主要结果》。由于北方的统计数据存在疑点，南方的数据又缺乏可信度，加上普查期间南北政权的政治因素，2008 年的普查遭到了南苏丹政府和周边地区的否定。2011 年 2 月，国际危机组织访谈，普查官员，朱巴。

这些传统的迁徙行为变得更为复杂，并一度因种种原因中断了几个季节。⁴联合州包含 9 个县，每个县都由一个主要的部族分支所占据。

联合州各县及其主要部族分支

Mayom	Bul 努尔人
Rubkhona	Leek 努尔人
Abiemnom	Ruweng 丁卡人
Pariang	Ruweng 丁卡人 ⁵
Guit	Jikany 努尔人
Koch	Jagei 努尔人
Mayendit	Haak 努尔人
Leer	Dok 努尔人
Panyijar	Nuong 努尔人

与南方很多地区一样，过去的西上尼罗河州（Western Upper Nile）（即今天的联合州）在苏丹人统治下发展缓慢。在喀土穆历届中央政府统治下，这里的人民在经济上和政治上被边缘化。上世纪 70 年代晚期，位于该区行政中心本提乌附近的穆格莱德盆地发现了石油。这一发现迅速改变了喀土穆对这一地区的态度，使该地区成为了喀土穆的战略规划中心，并最终促使 1983 至 2005 年间苏丹内战的爆发。

上世纪 80 年代初，时任总统的加法尔·尼迈里试图将西上尼罗河州、阿卜耶伊地区和南科尔多凡的部分地区重新并入一个新的“联合”省，该区域横跨南北边界。此举表面上是为了促进南北团结，缓解石油开发的竞争。但其真正动机是让新发现的本提乌油田脱离南方区域政府的控制，从而被喀土穆牢牢掌控。⁶该动议在南方激起抗议，最终未能实现。

1983 年，喀土穆将南方地区（南苏丹）重新划分为三个小地区：加扎勒河、上尼罗和赤道。之后，上尼罗州被一分为三，其西部变成了联合州，首府位于本提乌，不过它仍然被叫做“西上尼罗”（尤其在南方）。⁷随着苏丹在 1994 年引入联邦体制，“联合”州名被再次正式化，从前的边界在新生的南苏丹共和国仍保持不变。

联合州在南苏丹的联邦体制中运作；南苏丹共和国的过渡宪法沿袭了南方地区政府统治时期的大部分体制结构。⁸通过竞选产生州长，担任州执行机关的长官，并有权任命副州长、州顾问和内阁成员。通过竞选产生立法会，负责立法。执法机关和立法机关的任期均为 5 年，但在独立前赢得席位的官员则按过渡协议只有 4 年任期。在过渡期间，国家的永久宪法和各州的辅助性宪法将得到制定。⁹

州政府被授权根据国家规范和标准建立县级和县级以下（payam 和 boma 级）的地方政府架构。¹⁰虽然 2009 年颁布了地方政府法案，联合州以及南苏丹的其他地区依然未能有效建立地方政府机构，广泛的权力下放努力依然难以奏效。虽然过渡宪法重申要组织地方选举，但这些选举还未举行。目前，州长任命县级专员行使地方的执法职能，但这些专员的行为极少被问责。虽然州政府批准建立部落管理局和法庭，它们的职责以及与其他州立机构的关系尚未充分明确。

⁴ 米塞里亚族是巴加拉阿拉伯（Baggara Arab）游牧民族。他们一年中有部分时间居住于南科尔多凡州的部分地区，然后通常在旱季时连同牧群南迁。参看下方第 7 节关于米塞里亚向联合州迁徙的介绍。

⁵ 帕里昂县和阿贝赫姆县的 Ruweng 丁卡人又划分为 Alor、Awet 和 Kuil。

⁶ 国际危机组织电子邮件通信，历史学家 Douglas Johnson（道格拉斯·约翰逊），2011 年 8 月。这已不是第一次试图获取行政控制。1980 年，全国伊斯兰阵线领导哈桑·图拉比（Hassan al-Turabi）筹划重新划分北方领地，作为人民地区政府法案拟议的一部分，从而试图吞并南方几个州的较大部分，以便掌握更多的石油和优良的农业用地。大卫·H·西恩(David H. Shinn)《亚的斯亚贝巴协议：注定以失败告终？当前苏丹和平进程是否汲取教训？》。《埃塞俄比亚年鉴》第 20 卷第 20 期第 252 页。

⁷ 当时以叛军统帅里克·马沙尔（Riek Machar）为首的、努尔族人为主的造反派及拥护者又将联合州称为 Liech 州，该名称借指了一个叫做 Koat-Liech 的地方。该地位于今天的科赫（Koch）县，是努尔神话中相传繁衍所有努尔族人及其他人类的罗望子树所在之地。Douglas Johnson（道格拉斯·约翰逊）《十九及二十世纪上尼罗河的预言史》（牛津，1994 年）第 45 页，第 312 页。Liech 至今仍然是许多努尔人心目中重要的精神家园，在举行庆典和意义的活动期间都会前往。2011 年朱巴，本提乌，国际危机组织访谈，努尔领导人。琼莱州和上尼罗河在后来也成为“大上尼罗河区”（the greater Upper Nile Region）的一部分。

⁸ 南苏丹立法会于 7 月 7 日采用了过渡宪法，总统也在 2011 年 7 月 9 日的独立日庆典上签署了该过渡宪法。

⁹ 国家新议会的上下两院和国务院里都将有联合州的代表。

¹⁰ 各州划分为县，各县划分为镇（payams），其中可包含多个村（bomas/villages）。

III. 战争遗留问题

战争遗留问题依然影响着联合州的政治现状。喀土穆中央政府的强迁举措、引发冲突的石油开发活动（包括石油公司的串通活动）以及战争期间努尔族内部的毁灭性冲突已被广泛记录，因此本报告不对其进行详述。¹¹本节主要阐述直到今日依然影响联合州稳定的主要因素。

今天的联合州是在 22 年的冲突中遭受毁坏最严重的地区之一，原因不仅限于其油田的战略价值。¹²在尼迈里总统执政的后期（1969-1985），喀土穆开始为武装叛乱分子提供武装，试图将边界进一步南推。民兵、非正规安全部队，尤其是北方边界各州巴加拉游牧部落雇用的士兵，曾是推行这一政策的主要工具。野蛮的袭击迫使丁卡和努尔部族南迁，从而使政府获得对该地区及其资源的控制，并拥有了一个更大的缓冲区。¹³

该政策一直延续到萨迪克·马赫迪政府（1986-1989）和奥马尔·阿尔·巴希尔政府（1989-）的任期，并扩大到雇用亲政府的努尔族武装人员，作为分为治之的策略之一使喀土穆可以扩大和加快石油开发。¹⁴在这样一个时期，南方各派军队和族群之间的暴力冲突层出不穷，各种结盟关系千变万化，权力斗争随之而来（往往是受政府的挑拨离间），

¹¹ 详见 2001 年 10 月的 www.sudanarchivenet 上 Georgette Gagnon 及 John Ryle 撰写的《苏丹西上尼罗河地区石油开发、冲突及强迁情况的调查报告》；2002 年 1 月 28 日的国际危机组织非洲报告 N°39《上帝、石油和县：改变战争逻辑》；以及 2003 年人权观察组织之《苏丹、石油及人权》。关于西上尼罗河地区民兵活动对《全面和平协议》谈判的影响，请参看 2003 年 2 月 10 日的国际危机组织非洲简报 N°13《苏丹油田再度燃起：军事威胁手段危害和平进程》。

¹² 联合州的产油田包括 1 号、2 号和 5A 号的合同区。虽然较早的数据并未得到很好的记录，但是 1 号、2 号和 4 号是《全面和平协议》时期最高产也是利润最丰厚的区域。然而，石油生产在该时期逐渐衰退。详见下方的第 10 节及附录 C。

¹³ 国际危机组织简报《苏丹：划定南北边界》，参考文献同上。

¹⁴ 在这一策略中运用民兵，使喀土穆获得了一定程度的合理推诿，并随着《全面和平协议》谈判的继续而使喀土穆将争斗设计成了族群间的冲突。该策略也破坏了南方的和解，并意图操纵与苏丹人民解放军进行中的和平谈判。国际危机组织简报《苏丹油田再度燃起》，参考文献同上。

其中最受关注的为所谓的“努尔族内战”。¹⁵民族或地区之间出现分裂，不过大多围绕领导人物、个人利益和短期战术目标而来。

形形色色的组织争权夺利，这些组织包括：官方的政府军；政府支持的米塞里亚武装；苏丹人民解放军（SPLA）；以努尔人为主、由里克·马沙尔领导的叛军（最初为苏丹人民解放军-纳西尔派，后演变为南苏丹独立运动，再后演变为南苏丹国防军），¹⁶以及政府支持的、由保利诺·马蒂普（Paulino Matiep）（以及最高指挥官彼得·盖杰特）领导的形形色色的努尔族组织。¹⁷马蒂普是努尔族武装领导人，以及第二次安亚尼亚运动（Anyanya）的指挥者，当时和苏丹人民解放军的领袖约翰·加朗势不两立；除了在油田争夺中为政府充当代理外，他最终也成为了心怀不满的努尔人和其他拒绝苏丹人民解放军领导的南方人心中的“重要标志”。¹⁸

联合州的平民不会忘记这些苦难的经历，他们不会忘记这些政治人物间的勾心斗角，其背后的战术目的，以及其所播下的分裂的种子（通常是蓄意为之），他们中的许多人很容易被任何一方鼓动。历史的创伤和秘密派别的斗争并未消失，这些历史遗留问题将在当今的地方政治现状和动荡中显现。

¹⁵ Douglas Johnson 《苏丹内战的根本原因》（布鲁明顿，2003 年），第 111-126 页。

¹⁶ 马沙尔于 1991 年从主流派苏丹人民解放军中分裂出来，在 20 世纪 90 年代中期与喀土穆形成了策略联盟。之后，马沙尔于 2002 年率领其部队重返苏丹人民解放军。“主流派”的苏丹人民解放运动/解放军中的许多人从未原谅那些曾经“分裂”出去的人。

¹⁷ 盖杰特曾先后站在这场冲突的两方参与斗争。请参看第 6 节了解盖杰特的更多信息，包括其背景和近期的叛乱活动。

¹⁸ John Young 《南北紧张状态的初现与战争重演的可能性》2007 年 7 月《轻武器调查》第 17 页。得到喀土穆支持的马蒂普武装民兵部队于 1991 年与马沙尔联合，并于 1997 年并入南苏丹国防军。马蒂普于 1998 年作为少将正式并入苏丹武装部队，并于 2002 年成为南苏丹国防军的参谋长。苏丹人民解放军与南苏丹国防军民兵之间的差距日益增大，后者被排除在《全面和平协议》的和平进程之外。2006 年，马蒂普作为副总司令加入苏丹人民解放军，这表明了马蒂普及其部队的影响力。然而，其部队与其他叛军部队没有完全并入苏丹人民解放军，因此招致了前南苏丹国防军和苏丹人民解放军成员等的忿恨。尽管马蒂普表面上高居军中第二把交椅的位置，但他实际上已经大受排斥，在决策过程中也绝少有人与他商议。

IV. 政治分化及治理危机

联合州的政治高度对立。许多州的公民憎恨当地政府，这种仇恨在联合州的选民中尤为明显和普遍。他们认为本提乌正在遭受“政治危机”之苦。¹⁹处于政治分裂风暴中心的是州长塔班·邓·盖（Taban Deng Gai），²⁰他的领导力和合法性一直受到质疑，引发广泛争议。反对者指责朱巴扶植他，说“他不是人民的州长；他是基尔（总统萨尔瓦·基尔）的州长”。²¹许多选区的头面人物都担心当前的现状不可持续，持续的对立和动荡造成的恶果将蔓延到其他州。

对于这种糟糕状况，人们总是将治理不力列为头号原因。²²早在 2005 年，在塔班被任命为州长几个月后，人们就开始抱怨州政府了。²³权力越来越集中在州执法机关手中，民众的诉求被忽视，不同的声音被封锁，民怨因此而日益加深。不公平感普遍存在，尤其是在执法（滥用安全部队）、被公认滥用州的石油收入和发展缓慢等方面。

州选民总是质疑：“那 2%在哪儿呢？”《全面和平协议》规定每个产油州可以从该州所产石油的收入中分到 2%。²⁴理论上说，这一分配制度本应使联合州比其他各州更有经济实力，但由于民众未能从发展中获得任何实质利益，怨恨情绪十分普遍。在大多数人看来，这些钱都流入了本提乌和朱巴的一小撮腐败精英的口袋中。甚至现任和前任官员、州

立法会高级议员都说：“我们也不知道一直以来是怎么回事”，也无法清楚解释钱的去处，表明了问题的严重性。²⁵根据一名《全面和平协议》时期政府财政核心人士的报告，实际收到的转拨金额既与应得收入不等，又与报告的转拨金额不一致，这让收入管理又蒙上了一层阴影。²⁶

联合州高级官员指责喀土穆，说国民大会党（NCP）经常截留属于联合州的转拨收入。在一定程度上，这的确是事实，尤其是在国家的层面上，为了喀土穆的利益，转拨款经常被拖延，具体的运作细节被故意隐藏，汇率受到操纵。但这本身还不足以解释全国和本提乌所存在的贫富差别状况，很多人觉得这个借口过于轻率。大众（以及国际社会的某些成员）有时候会高估那 2%石油收益的实际货币价值，但这也不能完全解释上述贫富差别。可以通过增加透明度来消除这些误会，包括定期公布收到的转拨款、让公众更容易获取政府的开支报告，但联合州官员还未有此打算。因此，有关腐败的指控将会延续。

反对者宣称，州长合法地位的基础不是大众的认同，而是透过胁迫、对国家资产和机构的控制、以及一套用政府工作岗位和权力来换取浅薄的忠诚和选票的体系来巩固的。²⁷但由于害怕报复（包括人身迫害、政治迫害等），公众不敢公开表达不满。许多人说，这一现状不仅影响普通公民，也阻止了公务员、内阁和立法会行使权力制衡的职权。熟悉州部长会议的人士说，真正的决策人其实只有一个。²⁸也有人说州立法会不过是执法机关的橡皮图章（这种抱怨不仅发生在联合州）。

在这个新生的共和国，虽然出现民主的萌芽，但许多州政府机构和立法机关缺乏执政能力。但这还不足以解释政策发展和立法被执法机关一家垄断的现实，也不能解释立法会高级官员将其所在机构的主

¹⁹ 国际危机组织访谈，努尔人(Bul Nuer)，2011 年 8 月。

²⁰ 塔班是联合州圭特县的 Jikany 努尔人。他在 1991 年叛离了苏丹人民解放运动/解放军加入马沙尔的叛军，这支叛军后来根据 1997 年的喀土穆和平协议被招安了；1997-2000 年，塔班担任联合州州长并得到喀土穆的认可。在那段时期，他与马蒂普之间的关系开始变得紧张。之后不久，塔班就动身去了喀土穆，在那里担任了州交通部长，而后加入马沙尔的另一派系。2001 年，他终于在马沙尔之前重新加入了苏丹人民解放运动。他是当时建议马沙尔回归苏丹人民解放运动的人之一。

²¹ 国际危机组织访谈，联合州社群领袖，朱巴，2011 年 7 月。2008 年以基尔总统为主角的一场游行常被人提起。在该游行中，基尔总统的出场被“逮捕塔班”的呼喊声扰乱。

²² 国际危机组织访谈，朱巴，本提乌，2011 年 3 至 8 月。

²³ 反对党指贵州长违反《全面和平协议》的规定，即 20% 的政府职位应分配给其他政党人士担任。《全面和平协议》第二章《权力分享协议》，第 4.5 节。

²⁴ 《全面和平协议》第三章《财富分享协议》，第 5.5 节。更多关于州石油收益的 2% 分配与管理，请参看下方的第 X.B (10B) 节。

²⁵ 国际危机组织访谈，本提乌，2011 年 3 月，8 月。

²⁶ 国际危机组织访谈，本提乌，2011 年 8 月。这些一直暗示了国家或州的收益环节管理不当，或者两者的收益环节均管理不当。

²⁷ 县专员在如今的南苏丹持有相当大的权力。由于这些专员仍然是指定委任而非选举产生的，所以他们往往不向选民负责，而向委任他们的州长负责。联合州的许多社区都抱怨那些被选中的行政官员候选人要么是无能的人，要么就是不把社区人民利益放在心里的人，还质疑他们之所以被选中就是因为他们不可能胆敢挑战本提乌当局的权威。受到这般质疑的官员当中就包括了目前在任的两名专员。国际危机组织访谈，本提乌，2011 年 8 月。

²⁸ 国际危机组织访谈，本提乌，2011 年 8 月。

要职责解释为“接收”执法机关的提案，然后将它们写入法律。²⁹

有些观点认为联合州州长比其他州长更为主动，并且真心地谋求建立一个运作良好的政治体制，但这些人同时又抱怨道，如果采取过度集权和高压的治理手段反而会不利这个目标的实现，并会引发不满。³⁰州政府的支持者则认为民众的不满有些夸大，并认为这些抱怨只不过是反对派常见的煽动手段。他们说，反对派的批评并不能代表基层民众的意见，只不过是为了争权夺利而已。³¹

A. 提交申诉

被剥夺选举权的反对派，包括州和国家政府官员，曾多次向朱巴直接提交申诉，因为他们意识到在州的层面上不会有任何进展。其中多人提及了联合州的深刻分裂和普遍不满的现状：

□ 2007年8月：在联合州任命的13名南苏丹立法会成员中，9名成员签署了上诉状，并提交给基尔总统。³²诉状中提到了联合州政府在安全、提供服务及发展基础设施和经济等领域管理不善；尤其提到了州长的问题；管理不善、腐败、裙带关系无处不在，尤其是滥用2%石油收入分拨方面。有关代表呼吁官方开展调查，并撤销州长职务。

收到上诉后，南苏丹政府（GoSS）成立了一个调查小组来“核实相关意见和指控的真实性”。2008年2月，该调查小组作出的结论与指控截然相反。³³在与州官员的问话总结中，调查小组明确地表达了对州长和州政府运作方式的支持。³⁴调查报告表明，州长几乎质疑和否认了每一条指

控，声称这些上诉不过是为了争权，并提出怪异言论指牵涉其中的人只不过是喀土穆的全国大会党（NCP）效力，推动他们的政治议程。

委员会以证据不足为由驳回了大部分上诉，只承认政治对立为该州的治理问题。它将这种争端定性为两个平等阵营之间的斗争：即州长支持者和反对者之间的斗争。委员会甚至假设，这些指控“很可能是为辩护政治斗争而捏造的”。³⁵根据这些结论，对州长及州政府的一切指控均不成立，指控被认为是“毫无理由、毫无根据、有政治动机的”。³⁶关注此事的南苏丹人、记者和国际观察员则质疑委员会成员的组成，质疑这些成员是否能进行公正的调查，³⁷并认为该调查及其结论“完全是为了掩盖真相”。³⁸

□ 2009年10月：继月初解放州苏丹人民解放军（SPLA）部队和现任苏丹人民解放军副指挥官马蒂普的私人卫队之间发生危险的对峙后，“朱巴联合州社会公众”向总统呈交了一份新的上诉状，控诉州长过失和选举缺乏合法性，以及与之相应的联合州政治、社会和经济状况恶化。上诉状指控州长不是依靠选民的支持稳固自己的地位，而是依靠“南苏丹领导层中的实权人物”的支持。³⁹

总统事务部代表基尔作出回应，称该上诉状只有争端一方的签名，认为联合州冲突的根源是争夺权力和物质利益。⁴⁰不过，它承诺执政党苏丹人民解放运动（SPLM）政治局会着手解决这些问题。支持上诉的人觉得政府的回应言不由衷，从而不再关注政治局的后续意见或行动。

²⁹ 国际危机组织访谈，本提乌，2011年8月。

³⁰ 国际危机组织访谈，本提乌，2011年8月。

³¹ 支持者则大谈该州道路、基础设施和治安方面的改善。国际危机组织访谈，政府官员，本提乌，2011年8月。

³² 《关于联合州事件形势的报告与建议》，文件由国际危机组织取得。

³³ 该委员会报告引述了21名受访者的意见，其中包括申诉人、州长、两名州议会成员、五名州行政官员、三名县专员、一名主要负责人以及另外一名相关人士。《行政调查委员会就联合州州长受到的指控进行调查的报告》2008年2月4日，资料由国际危机组织取得。

³⁴ 该报告还列出了在建设道路、学习、健康基础设施及政府大楼方面取得的成就或进展，以及在供水供电方面取得的进步，最后虽然没有逐项列明但也解释了2%石油收益的使用情况。参考文献同上。

³⁵ 一份被指称伪造的二次请愿书也受到了调查，这破坏了一些开展运动力求撤掉州长的人的可信度。参考文献同上。

³⁶ 《部长调查委员会报告》，参考文献同上。

³⁷ 委员会成员为时任法律事务及宪政发展部长(苏丹人民解放运动)Michael Makwei、时任能源与矿业部长(苏丹人民解放运动)John Luk 以及时任动物资源与渔业部长(苏丹人民解放运动)Festo Kumba。Martinson Matthew Oturomoi 担任书记。

³⁸ 国际危机组织访谈，联合州政治活动人士，朱巴，2011年6月。

³⁹ 致基尔总统的上诉状副本，诉状日期为2009年10月24日，文件由国际危机组织取得。

⁴⁰ 时任总统事务部长 Luka Biong Deng 致南苏丹立法议会成员 Benjamin Mijak Dau 的一封信，2009年12月；资料由国际危机组织取得。

□ 2011年7月：南苏丹独立后，各方开始争夺新的南苏丹共和国第一届政府的席位。一群州官员和知识分子在7、8月间游说总统，要求在本提乌实行变革。他们呼吁关注普遍民众多年来对州长强占要职的申诉，提到了新的安全风险，并认为独立是实施变革的良好时机。虽然州长在2010年4月的竞选中获胜，他们希望基尔总统能够将州长调入联邦政府，任命一名临时候选人，从而为新的选举创造条件。⁴¹虽然有些人猜测塔班以及其他在任州长可能会被重新任命为联邦部长或其他国家级官员，但这些人于8月26日新政府宣布建立后并未被调职。

B. 党派政治：分裂的议会

由于苏丹人民解放运动（SPLM）仍然是联合州占主导地位的政治势力，该州的党派结构反映了本提乌的政治对立情况。2008年4月，苏丹人民解放运动州党代会代表（来自镇、县和州级机构）选举约瑟夫·蒙图埃·维姜（Joseph Monytuiel Wejang）为主席并选出了一个支持他工作的书记处，此举传达出了一个清晰的民意信号。⁴²由于南苏丹的其他各州都是由州长担任州的党主席，这一投票结果对塔班是当头一棒。这个在任州长拒绝承认这一结果，由此播下了党派分裂的种子。平行的党派结构出现了，表明党已经实际分裂，两个派别的目标背道而驰。同时，由于维姜被认为与副总统马沙尔有私人关系，联合州的党派选举受到更广泛地区的关注。⁴³

不久后，维姜被朱巴任命为卫生部长。他仍然保留着联合州党主席的位子，不过日常工作交给他在本提乌的副手负责。这名副手后来在州政府中获得一个职位，这一调动表面上是将此人纳入塔班的阵营，实质上是因为维姜要撤换他。然后，这名副手和州长的支持者在主席缺席的情况下召开了一次联合州党领导（部分）会议，以州解放委员会为幌

子，⁴⁴重新树立了该副手的地位，并重组了书记处。之后，在安全部队的掩护下，接管了苏丹人民解放运动办公室，代理书记拒绝撤离，随后遭到逮捕。基尔总统据说迫于无奈介入此事，解救代理书记。⁴⁵中央书记处也介入了该事件，但让各派和解的尝试失败了。

到 2010 年全国大选前夕，在选举候选人过程中（包括州长提名），这场争端越发尖锐。12月，副总统马沙尔召集了一次州解放委员会特别会议，会后向媒体发布声明，宣布维姜为该党候选人。⁴⁶但几天后，又发布了另一份声明，否认了该项提名，并批评提名程序无效。有些人向朱巴请愿，指责马沙尔强制推动了这一过程。⁴⁷这种显而易见的分裂，以及双方操纵局势使其向自己有利的方向发展的企图表明，产生令各方信服的候选人的机制尚未形成。中央书记处再次介入，最后建议所有被提名人向朱巴提交申请，由朱巴的独立提名机构和政治局共同推荐州长候选人。

这样做并不能使所有人满意。有些州党官员和成员申诉说，中央书记处和政治局成员在明知民意反对塔班的情况下，来到本提乌颠覆提名程序，为政治局青睐的候选人出力。⁴⁸选择候选人采用党的计分系统，其中包括军事经历、教育背景和在党内的资历等标准。最终，政治局提名塔班为正式的苏丹人民解放运动被提名人。同时，为了缓解内部的紧张局势，它建议两派平分州立法机关职位提名，分派到各自阵营中。

熟悉这一过程的联合州官员在评价该项决定时说，有些苏丹人民解放运动精英担心维姜刚从全国大会党（NCP）转过来，所以对于这些关键岗位，很多政治局成员更青睐提名“苏丹人民解放运动的死硬

⁴¹ 国际危机组织访谈，朱巴，本提乌，2011年8月。

⁴² Wejang 是来自芒雍县的努尔人(Bul Nuer)，经全国大会党委任，在 2003-2004 年担任联合州的州长。苏丹人民解放运动在战争时期采取了另一种治理模式，不认可喀土穆任命的行政官员。州政党官员称，该州党代表大会的大多数代表都支持维姜，并认为由于苏丹人民解放运动的宪法混乱，所以代表们实际上投票选举了维姜做州长。国际危机组织访谈，本提乌，2011年8月。

⁴³ 马沙尔在 2008 年推荐维姜担任卫生部长，在 2010 年选举后再度力推维姜使他获得一个部长职位的任命。国际危机组织访谈，苏丹人民解放运动党员及联合州官员，朱巴，2011年7月。

⁴⁴ 州解放委员会(State Liberation Councils)是苏丹人民解放运动政党结构，各州解放委员会都是全国解放委员会的子机构。全国解放委员会是一个经选举组成的准议会政党结构，不过大体上并不活跃。这个由 270 名成员组成的国家机构自 2008 年的政党会议之后就没有再会晤，而该机构的角色和构成可能会随着党内的改革而发生变化。国际危机组织报告《新南苏丹的政治事务与转变》，参考文献同上。

⁴⁵ 国际危机组织访谈，联合州政党官员，朱巴，2011年7月。

⁴⁶ 《联合州提名 2010 年州长竞选候选人》，2009 年 12 月 4 日《苏丹论坛报》。

⁴⁷ 《联合州州长候选人遭否决》，2009 年 12 月 10 日，Gurtong。

⁴⁸ 国际危机组织访谈，朱巴，本提乌，2011年7月。

派”。⁴⁹这种担忧与维姜在本提乌的政治对手的宣传以及国家层面的政治动机不谋而合，维姜的反对者对外宣称维姜与全国大会党在意识形态上非常一致。⁵⁰不管怎样，混乱的提名过程清晰揭示了本提乌的深层分裂，同时凸现出联合州当局在政治上与国家层面的政治和人物之间的错综复杂的关系。

C. 激烈角逐的州长选举

维姜下台，喀土穆民族团结政府的能源和矿业部长安吉利娜·特尼（Angelina Teny, 副总统马沙尔之妻）退出了苏丹人民解放运动，作为独立候选人参选。特尼不顾苏丹人民解放运动的反对，作为八个独立候选人之一参加州长竞选，这表明，在南苏丹政党之间和主导政党内部都渴望更大的政治空间。特尼获得了很多维姜支持者的支持，另一方面，虽然副总统的政党支持塔班，但副总统本人支持特尼。她所参加的此次竞选，是南苏丹历史上最激烈、最具争议性的选举之一。独立观察员注意到她的竞选活动中非法干预非常普遍，还有国家选举委员会的运作，包括动用国家资产和苏丹人民解放军来帮助特尼竞选。⁵¹

虽然有国家竞选委员会的支持和对竞选舞弊指控的调查，但塔班依然获得了领先，在当地电台宣布这一对塔班有利的结果后，特尼的支持者爆发抗议。在与州安全部队的冲突中，三名示威者被杀。⁵²虽然出现这一僵局，塔班仍然被宣布为获胜者。但竞选舞弊的指控并没有停歇，并一直持续到今天。还出现了一些其他申诉，包括操纵苏丹人民解放运动州立法会名单。愤怒情绪不断扩大，并且扩散到了联合州领导层之外，致使联合州政界的多方势力对

南苏丹政府以及全国苏丹人民解放运动的领导失去信心。

D. 分裂持续

激烈的竞选把人们的目光引向了联合州的党派分裂，更引向了州长及其支持者和副总统马沙尔支持者之间仍未停息的竞争。⁵³近年来，这一政治冲突已是公开的秘密；2008 年，塔班在媒体面前宣称：“里克·马沙尔是我问题的根源”，称副总统对党不忠，说副总统的目标包括削弱州长权威、破坏联合州和整个南苏丹的团结。⁵⁴在苏丹人民解放运动 2008 年全国大会上，这种对立依旧明显。在此期间拟定了一个方案，旨在将马沙尔从党的二把手位子撤下，并撤销巴甘·阿穆姆（Pagan Amum）的秘书长职务。该秘书长职务将由塔班接替，从而保证努尔人在党内高层中有一席之地。党内精英之间继续争权。最后，上述职位变动被认为会扰乱党内秩序，因而被放弃。

随着塔班、特尼和马沙尔公开表示“和解”，2010 年 4 月竞选中的对立略有缓和。这三个人走到一起，决定抛开州和国家层级的分裂，把民族自决放在第一位，不仅因为一些州内族群已经对竞选失去信心，越来越多的人不愿参加公决登记或投票。最后的结果很成功，公决参与率很高，但很多人认为，他们的和解只不过是敦促民众投票而已，是很肤浅的。

与此同时，维姜主席和州书记处官员在 2011 年 2 月会见了基尔总统，反映了他们的不满，旨在寻求出路。后来塔班来到朱巴，双方议定了一个协议，同意用州执法机关的职位和党内职位作交换。⁵⁵但这

⁴⁹ 国际危机组织访谈，本提乌，2011 年 8 月。

⁵⁰ 国际危机组织访谈，本提乌，2011 年 8 月。

⁵¹ 国际危机组织电子邮件通信，2010 年 4 月、8 月。被载入报告的干预行为还包括苏丹人民解放运动及政府官员对国家观察员和国际观察员的骚扰。2010 年 4 月 17 日。卡特中心选举观察团初步声明。欧盟观察员指出了苏丹人民解放军在联合州选票方面的干预，并报告说在几个州内“对选举官员施加不当的压力……来更改结果，使之有利于现任的苏丹人民解放运动候选人”，其中就包括联合州。报告还称，特尼的竞选经理被“安全部队逮捕并殴打”。2010 年 4 月 11-15 日，欧盟选举观察团《关于行政选举与立法选举的最终报告》。

⁵² 国际危机组织访谈，本提乌，2011 年 8 月。2010 年 4 月 23 日《苏丹论坛报》报道“塔班·邓宣告在联合州胜出之后有三人被杀”。至少有一名目睹该事件的记者被安全部门扣留超过一星期。

⁵³ 塔班加入了叛军中分立出来的马沙尔一派，在那里担任了几年的中尉。两人是政治上和军事上的盟友，但后来关系逐渐变味，尤其在塔班重返苏丹人民解放军之后随着利益和盟友的调整而产生了明显的变化。国际危机组织访谈，电子邮件通信，苏丹专家，2011 年 9 月。

⁵⁴ 此宣称还暗示马沙尔串通了全国大会党。总编 Nihal Bol 与州长塔班的访谈，《公民报》（苏丹），2008 年 1 月 23 日。在与负责调查其管理情况的行政委员会进行访谈时，州长对类似的说法提出了批评。《行政调查委员会》，参考文献同上。

⁵⁵ 维姜把副主席的位置给了州长，还把信息部副部长的任命权和苏丹人民解放运动州解放委员会的四个委员会中的（议会）委员会主席的任命权也给了州长。州长则提供了两个行政顾问职位和一个州部长职位。国际危机组织访谈，高级州政党官员，朱巴，2011 年 7 月；本提乌，2011 年 8 月。

一协议并未愈合双方的分裂，不久后，国家领导层的注意力集中在准备独立和建立南苏丹共和国第一届政府。双方的分歧依然未能解决。

V. 全国性的政治角逐

由于联合州有人口众多的努尔族人和强大的努尔族政治人物，丰厚的石油利益及其在南北边界的战略位置，其首府本提乌在《全面和平协议》期间总是陷入国家层面的政治纠葛，而当地的政治状况却不为人所关注。但随着南苏丹的独立，国家层面的政治格局发生了改变。不过，随着新的政治格局形成，近年来为政治、安全和个人目的而结成的联盟是否能持续下去，还是会寿终正寝，还有待进一步观察。

2005 到 2010 年的竞选中，南苏丹的大多数州长都有更换，有些甚至更换了两次。只有两个人例外，塔班是其中之一。⁵⁶很多人相信朱巴的一群高级政府官员和军事长官和他结成政治同盟，是这些人任命了他，并帮助他把持着这个位子。一个当地居民愤恨地说道：“联合州的问题就是朱巴造成的。”⁵⁷

对于这样的安排，有人猜测是出于这样的原因：首先，如果塔班占着州长的位子，这样能够制衡副总统马沙尔和马蒂普将军的影响力。苏丹人民解放运动的许多人还是不太信任这两个努尔人，而丁卡部族更不信任他们。⁵⁸马沙尔在联合州拥有广泛支持，许多州长（和总统）的反对者都是马沙尔的支持者。州层面上的分裂在很大程度上是国家层面上政治斗争的缩影。反对者希望让联合州摆脱马沙尔支持者的控制，从而限制他在国家层面上的影响力，因为很多人相信他有当总统的野心。对于那些希望努尔部族继续分裂的人而言，这种争端也符合他们的利益。

其次，在与北方的安全形势恶化时，如果塔班能够一直执政，这能够保证有一个强大而忠诚的指挥官，因此符合朱巴的利益（州长一直很重视安全问题，他的权威甚至超越了文职领域，而延伸到军事

⁵⁶ 另外一名在整个《全面和平协议》期间任职的州长是中赤道州的 Clement Wani。他曾是民兵领袖，手下部队对朱巴及周边地区的安全有着相当大的影响力。为了安抚 Wani 及其部队，如今已故的苏丹人民解放运动/解放军领袖约翰·加朗在 2005 年批准了 Wani 担任州长。

⁵⁷ 国际危机组织访谈，联合州官员，朱巴，2011 年 7 月。

⁵⁸ 马沙尔是利尔县的 Dok 努尔人；马蒂普是芒雍县的 Bul 努尔人。联合州的政治事务及州与中央之间的关系有很强的民族色彩。在独立后，努尔人可能会发出要求促进平等的呼吁。然而，事情的前前后后不能仅仅归因为丁卡—努尔人的种族裂痕。政治联盟和政策越来越多地超越部族界线，在精英当中尤其如此。

领域，因为他与本提乌第四师指挥官过从甚密，从而掌控着那里的苏丹人民解放军的部队）。联合州的一些努尔族高级指挥官在战争期间曾与喀土穆结成战术同盟，这些人包括马蒂普和盖杰特。虽然最后军队经过整编，由于存在多条指挥线，即使处于蛰伏状态，这段历史使政府和军队内部的关系更为复杂。无论是否有充足理由，有些人担心一旦《全面和平协议》的脆弱和平破碎，喀土穆可能会积极地破坏边界和/或产油区的稳定，并试图恢复原有的联盟，或缔结新的联盟。⁵⁹不久，南科尔多凡在 2011 年爆发战争，战争结果难以预测，有些人认为安全形势再次帮了塔班的忙，而有些努尔战士表达了强烈支持。⁶⁰

再者，虽然缺少证据，但很多人相信，联合州在石油收入的转拨分配上存在严重的腐败，石油收入流入了朱巴和本提乌的一小撮有影响力的文职官员和军方精英的口袋中。⁶¹无论是否属实，这就是联合州的民意。

虽然上述目标中有些依然存在，但整个政治环境已经改变。独立后的政治格局仍在成形中，促使精英阶层、民族社群和政治团体评估并重新定位自己在新生的南苏丹中的角色和目标。同样，独立后安全政策的变化也会起到作用，如在处理 2011 年出现的叛军时就发生过分歧。⁶²此外，州长对军队活动和人事任命的权力（如在联合州）不仅违反宪法，还激起某些方面的怨愤；比如，一名苏丹人民解放军的高级将军报告说，此类活动“完全超出了政客的职权范围”，在本提乌激起很大的愤怒，他甚至建议总统进行相应的人事变动。⁶³

制度问题和新生联合州的政府结构也将起到作用。例如，在起草过渡宪法中关于州长权力的部分时，参与者表达了严重的疑虑，最终导致宪法中加入这样一条：“在威胁国家安全和领土完整的危机发生

时”，总统有权撤销州长的职务。⁶⁴这一颇具争议性的条款招致各方的反对，在任州长尤其如此。至于不断发展的利益、个人和机构的关系格局会加强还是削弱此类及其他权力联盟，还有待进一步观察。

⁵⁹ 自 2009 年底与塔班口角后，马蒂普基本上淡出了公众视线，不过他对特尼 2010 年竞选总统表示了支持。他在南苏丹多处地区以及在军内仍然得到不小的支持，所以主流派苏丹人民解放运动人物也对他实行谨慎的安抚策略。但大多数推测，这位斗士如今已经年老体弱，什么都“看透了”，没有什么积极性去参与制订安全政策了。

⁶⁰ 国际危机组织访谈，国际顾问，内罗毕，2011 年 9 月。

⁶¹ 国际危机组织访谈，本提乌，2011 年 3 月、8 月。

⁶² 这些分歧将在第六节进一步探讨。

⁶³ 国际危机组织访谈，苏丹人民解放军总部，Bilpam，2011 年 6 月。

⁶⁴ 第二章（总统的职能），《南苏丹过渡宪法》（2011 年）对总统赋予了这样的权力：“撤换州长，以及/或者在州内发生威胁国家安全和领土完整的危机时解散州立法会”。除了担忧这一规定削弱宪法规定的权力分立之外，支持立宪程序的国际专家还批评说“没有明确界定在何种条件下可行使上述权力……也没有一个可以供该权力行使的程序”。国际危机组织电子邮件通信，2011 年 9 月。

VI. 叛军武装团体和反叛派别之争

随着苏丹的南北分离迫在眉睫，政界和军方的各方势力都看到了可以重新确立与南苏丹新生国家及/或其安全机构关系的机会。从 2010 年 4 月起，至少七个实力或强或弱的叛军武装派别表示反对朱巴政府。有些叛军领袖似乎出于个人或职业动机，而有些则是受到北方某些势力的鼓动。还有一些人，包括被他们认为是不公平的竞选激怒的人群，认定反叛是表达和体现州和国家层面合理申诉的唯一方式。

有些武装团体一直在联合州活动，而有些则在琼莱州和上尼罗地区活动。对于这些派别的详尽由来或情况分析，其各自目标或与政府的关系，本节不予阐述。本节的主要内容是联合州的安全政策，尤其以彼得·盖杰特领导的叛乱为重点，因为盖杰特及其支持部队在联合州北部具有特别的相关性、重要性和历史意义，他的 Bul 努尔人社群和苏丹人民解放运动/解放军之间依然存在着复杂的关系。

为了应对联合州和其它地区的叛乱威胁，政府有时使用武力，有时采取特赦和谈判策略，有时也结合使用这两种方式，只是结合方式不总是很协调。叛乱活动在 2010 年持续不断，并且延续到了 2011 年。执政党和军队之间在关于应对叛乱的安全政策上出现了深刻的分歧，这与 2006 年武装整合时出现的困境类似。

2006 年，保利诺·马蒂普（苏丹人民解放军副司令）的军队与同盟武装进行了整合。但这次整合并不彻底，并在苏丹人民解放军内部激起了不满，因为这次整合和其它整合都是以特赦为前提，而且军队还武断地任命了很多叛军将领担任高级职位。有些人了解被招安的叛军领袖受到优待甚至受到奖励的先例，希望结束这种鼓励叛乱的措施。这些反对者主张用武力来平叛，由此粉碎叛军并震慑未来的叛乱企图。⁶⁵有些人主张近期继续实施特赦和整编的策略。虽然他们意识到这样的策略不适宜长期使用，但他们更清楚地知道，独立前或者独立刚刚完成后的内乱是不可承受的灾难。⁶⁶

要在联合州（或其他地区）有效实施平叛政策，需要各方建立统一阵线。执行军事行动的人必须认同

文职领导制定的政治目标。但是，苏丹人民解放军（即现在的南苏丹武装部队）内部发出了强烈的反对声音。⁶⁷政府和军方之间或其内部的分歧会破坏任何协定，近几个月的联合州的状况就是一个很好的例证。在某些情况下，叛军会利用边缘群体在政治、经济和民族问题上的不满争取他们的支持。少数情况下，政府的强硬镇压会将这些群体推向叛军的阵营。

由于政策分歧、应对措施适得其反，和解的努力一直不成功，有时候反而引发更多暴力，或加深了当地民众对政府及安全部门的不满。有些叛军的打着投诚承诺的招牌，却利用临时停火来推进自己的阵地或继续招募新兵。国家安全机构使用带欺骗性质的手段与有些叛军接触，破坏了政府的公信力，使招安叛军的努力更为艰难。在联合州北部，叛军活动仍然是不稳定的一个源头，民众流离失所、食物短缺、地雷和平叛行动都对当地人民造成影响。而南科尔多凡的战争可能使局势进一步复杂化。

A. 武装派别指挥官和问题重重的整编

下面将对过去 18 个月内在联合州有活动的武装派别的指挥官进行简单介绍。其中有些人参与建立了所谓的“南苏丹解放军”（SSLA），这是一个松散的武装组织，更多时候各自为战，而不是统一行动。有些人在整编（或纳入整编）进苏丹人民解放军后叛变；有些人在《全面和平协议》时期在喀土穆的军队（苏丹武装部队，SAF）中担任军官。这些人都与联合州的苏丹人民解放军部队交战过，据说都得到喀土穆和/或其他北方势力某种程度上的支持。尽管有意愿，但这些叛军组织至今并未建立统一战线。后来，他们陆续被整编，或与政府展开整编谈判。

巴平尼·蒙图（Bapiny Monytueil）和詹姆士·盖·耀池（James Gai Yoach）。巴平尼生于芒雍县，Bul 努尔人，2005 年起在苏丹武装部队中担任少将，与其他的前军阀保持着联系。盖·耀池是 Leek 努尔人，来自鲁比科纳县，同样也是苏丹武装部队的将军。两人先是在 2011 年初与叛军将领乔治·阿什（George Athor）在邻近的琼莱州建立了草率的联盟，之后又与盖杰特的部队结盟，建立了所谓的南苏丹解放军，但之后发生的事证明这个联盟并不牢

⁶⁵ 重新整编的成本和增发薪水也令人感到难办。

⁶⁶ 对于那些愿意去或奉命去将叛军重新并入军队的人士，有一条明文政策，那就是“恢复而不晋升”。国际危机组织访谈，朱巴，2011 年 6 月。

⁶⁷ 《南苏丹共和国过渡宪法》第 10 章第 1.2 节指出：“苏人解应转为南苏丹武装部队，并且性质上应是无党派、国家级、爱国、正规、专业、纪律严明、高效率的，并服从根据宪法及法律而建立的文职当局”。

固。各类报告显示,最初南苏丹解放军部队的骨干均由巴平尼和盖·耀池招募。南苏丹解放军成员还报告说,巴平尼是当地几个武装派别和北方军队以及提供支持的情报部门之间的关键联系人。⁶⁸8月,这两人批评彼得·盖杰特与政府达成停火协议,开始与彼得·盖杰特划清界限,并重申了他们解散政府的要求。⁶⁹目前,仍有相当数量的国家和国际势力与巴平尼保持联系,但在招安他这方面没有取得什么进展。

马修·布尔·让 (Matthew Pul Jang)。布尔·让是 Bul 努尔人,生于芒雍,是一名战地指挥官,曾声称巴平尼和盖·耀池是他的上级。南苏丹解放军内部发生分裂后,还不清楚他对谁效忠。2010年,他从苏丹人民解放军叛变,据说是因为不满整编延迟和联合州竞选中的舞弊。他在芒雍策划了几次叛乱活动后,于2011年2月开始与州政府官员谈判,并与当时的行政专员约翰·马德(John Madeng)达成协议,将他的部队集结到雷亚克(Riak)进行整编。苏丹人民解放军第4师的军官猜测,布尔·让可能利用这段时间进行重组和招募新兵。⁷⁰

3月中旬,叛军与苏丹人民解放军的士兵交战,整编计划随之流产。有些人说叛军根本就没有投诚的意愿,而有些人则指责州政府用谎言诱骗他们。一名高级官员的说法是,由于军队在最近针对乔治·阿什的平叛行动中节节胜利,苏丹人民解放军司令部开始改变策略,开始更青睐武力而不是招安。不过,这一说法未得到证实。⁷¹不管怎样,这一事件加深了当地 Bul 部族之间(包括彼得·盖杰特本人)的仇恨,扩大了政府和依附于南苏丹解放军的叛军之间的裂痕。⁷²

加努克·盖 (Gatluak Gai)。盖是 Jagei 努尔人,生于科赫县,曾任苏丹人民解放军中级军官,支持特尼竞选州长。据说,如果特尼获胜,他希望担任专员一职。但他最终未能如愿,于是他领导叛军在2010

年5月袭击了苏丹人民解放军的军事设施。在科赫和芒雍,零星的冲突时断时续,一直到2011年年中才停止。人们猜测他可能与其他武装派别的指挥官达成了协调转战的协议。南苏丹独立后,盖的军队被瓦解,盖与塔班州长达成协议,同意将他的军队整编入政府军,而他本人则担任中将,这次提拔无疑引发了军方高层的极度不满。然而,他在回到在科赫县的部队几天后遭枪击身亡。苏丹人民解放军认定是盖在表示投靠政府军后他的派别出现内讧,他的副手枪杀了他。⁷³也有人认为是苏丹人民解放军暗杀了盖。无论如何,他的死因非常可疑,政府是否有能力以和平有效的方式解决叛乱也受到质疑。

B. 加剧叛军活动的人物:彼得·盖杰特

盖杰特是来自芒雍县的 Bul 努尔人。在苏丹内战期间为争夺联合州北部和邻近边界地区控制权的斗争中,他是核心人物。上世纪90年代以及本世纪初,他的活动更多是出于战术目的,而非战略考虑。他有时候以喀土穆政府的名义召集军队,有时又以反对喀土穆政府的名义召集军队。盖杰特被普遍认为是一个难以预测、才华出众、令人畏惧的指挥官。⁷⁴他曾在多个场合挑战他过去的上司和同僚保利诺·马蒂普的权威。最著名的一次是在1999年,当时他重新加入了苏丹人民解放军,开始袭击一些炼油设施,而他曾经代表喀土穆政府保护过这些炼油设施。2011年3月,他叛离了苏丹人民解放军,将联合州的叛军活动推到了新的高度。

盖杰特和其他几个武装派别领导人的活动范围都集中在芒雍县绝非偶然。马蒂普和盖杰特以及其他在当地成长起来的武装分子在战争中发挥了重要作用,该地区从未被苏丹人民解放军掌控过,而位于努尔和南苏丹前线的 Bul 族群在地缘政治中又具有重要地位。因此,在芒雍地区和地区内相互往来的 Bul 人和努尔族群中,战争遗留问题尤为凸显。无论是否属实,在其他努尔人看来, Bul 是一个尚武且武装完备的民族,总是很有强的战斗意愿,因此常被受到谨慎对待。由于经济发展有限和感到被忽视,并且在2010年被单独挑出来被迫搬迁, Bul 人

⁶⁸ 国际危机组织访谈,南苏丹立法会成员,朱巴,2011年8月。国际危机组织电子邮件通信,南苏丹专家,2011年8月。

⁶⁹ 新闻稿,南苏丹解放军最高指挥部,2011年8月4日。种族争端是巴平尼提及最多的怨恨之事。在种族争端当中,丁卡人较明显地占据着主导地位。Alan Boswell,《南苏丹叛军联合》,“美国之声”,2011年3月28日。

⁷⁰ 国际危机组织访谈,联合州总部第4师苏丹人民解放军官员,2011年8月。

⁷¹ 国际危机组织访谈,熟悉和解工作的官员,朱巴,2011年7月。

⁷² 国际危机组织访谈,朱巴,2011年7月、8月。

⁷³ 副手 Marko Choul 迅即在本提乌电台宣称对盖之死负责。国际危机组织访谈,朱巴,2011年8月。盖的各分队随后开始迁至马布尔(Mapel,西加扎勒河州),作为重新整编的第一阶段。

⁷⁴ 叛军指挥官和苏丹人民解放军高级官员在这一点上看法一致。国际危机组织访谈,政府官员,朱巴,毕尔巴,本提乌,2011年7月、8月。

感到无比愤恨。根据有些人的看法,这种愤恨滋长了芒雍地区的叛军活动。⁷⁵

C. 不同的动机:对外宣称的动机和被观察到的动机

2011 年 3 月,盖杰特以就医为名离开了朱巴。他转道内罗毕来到喀土穆,叛离了苏丹人民解放军。⁷⁶不久后,盖杰特和另外两人发布了“芒雍宣言”,⁷⁷呼吁“解散当局”,并建立一个吸纳南苏丹所有政党成员的新政府。宣言中还抨击了政府治理的“彻底失败”和“南苏丹政府高层腐败泛滥”。这份宣言还谴责了安全、公共服务和法治的崩溃,指出军队和政府内部管理混乱,大搞部落主义。最后,宣言表示反对苏丹人民解放运动的“威吓”和“排斥政治”。⁷⁸

盖杰特的不满首先集中在苏丹人民解放军内部的腐败和管理混乱。他说自己在发动叛乱前曾向基尔总统四次建议进行军队改革。他称,军队中的“犯罪分子”正在极力反对那些谋求和平和改革的人。⁷⁹相形之下,苏丹人民解放军官员提到盖杰特过往的多次叛离,说他的叛乱只不过是故技重施。他们认为他不是一个政治家(他甚至都不识字),他的背叛是由他个人谋利的欲望所驱动,而非为了政治或安全方面的改革。⁸⁰对于这些说法以及说他停火是为了钱的指控,盖杰特坚决予以否认。⁸¹

与此同时,许多联合州的精英正在寻找表达自身的不满的途径,试图得到那些同情盖杰特叛乱的人们的认同。比如说,他们说叛乱问题的根源一部分就在于联合州的政治现状,或在于州长的任命和苏丹人民解放军风气在联合州的影响,这些都是盖杰特在芒雍宣言中提到的问题。⁸²有些人明确支持该文件的内容,但认为盖杰特行动过于草率。⁸³

1. 芒雍县的袭击事件及苏丹人民解放军在当地的 活动

盖杰特的部下以南苏丹解放军的部队为依靠,于 2011 年 4 月开始在阿贝赫姆和芒雍采取行动,招募新兵,向当地青年发放武器。在对该地区苏丹人民解放军哨所进行袭击后,威胁发动更大规模的袭击。最著名的两起袭击发生在芒雍县的曼基恩镇及周边地区。

□ 4月21-22日:盖杰特的部队袭击了曼基恩;苏丹人民解放军第4师军官的住所和当地市场被烧毁。之后,叛军向北进发,到达芒雍县的行政中心。第4师部队从开康和科赫出发进行拦截,双方在从曼基恩到芒雍的公路上爆发激战。⁸⁴尽管平民在这场冲突中流离失所,但他们不是袭击的目标。⁸⁵有些观察员注意到,盖杰特如果没有当地居民的支持是不可能拿下曼基恩的。⁸⁶冲突爆发后,一名州政府官员在当地电台广播中说,所有通讯都将受到监控,所有支持叛军或向其提供信息的人将受到惩处。苏丹人民解放军第3师和第5师的部队分别从北部的加扎勒河州和湖泊州赶来增援,以应付新的袭击。

⁷⁵ 国际危机组织访谈,政府官员,知识分子,本提乌,朱巴,2011年6月、8月。

⁷⁶ 有情报暴露盖杰特当时在与内罗毕的喀土穆大使馆安全官员联络。一名苏丹人民解放军官员报称其知道盖杰特的可能意图。国际危机组织访谈,朱巴,2011年6月14日。

⁷⁷ 其他签署人包括朱巴联合整编部队的副指挥官、准将 Carlo Kol 以及南苏丹立法会的前苏丹人民解放运动成员 Bol Gatkout Kol 上校。各方纷纷猜测签署人是自己起草了该宣言还是得到了其他人的协助。

⁷⁸ 《芒雍声明》,南苏丹解放军,2011年4月4日。资料由国际危机组织取得。

⁷⁹ 国际危机组织访谈,彼得·盖杰特,朱巴,2011年8月。

⁸⁰ 国际危机组织访谈,苏丹人民解放军高级官员,毕尔巴,2011年6月、7月。其他人说,是芒雍的争斗和亲戚的死亡激起了他的愤怒。国际危机组织访谈,本提乌,2011年8月;国际危机组织电子邮件通信,2011年9月。

⁸¹ 国际危机组织访谈,彼得·盖杰特,朱巴,2011年8月。

⁸² 国际危机组织访谈,朱巴,本提乌,2011年6月、8月。

⁸³ 国际危机组织访谈,朱巴,2011年6月、7月。

⁸⁴ 叛军在这条路上埋下了地雷,据称是要保护他们的阵地以及掩护他们躲开前进中的苏丹人民解放军。这是联合州联合民兵团体越来越常用的一个战术。在接下来的几个月里,目标不太明显的预埋地雷炸死、炸伤的不仅是苏丹人民解放军部队的人,也包括芒雍县、鲁比科纳县、阿贝赫姆县和圭特县的平民。地雷限制了人们的行动,也造成了州选民的不安全感。国际危机组织访谈,官员与当地平民,本提乌,2011年8月;联合国官员,本提乌,2011年8月。

⁸⁵ 国际危机组织访谈,朱巴,2011年6月。一名救援人员指出,民兵甚至联系了当地非政府组织的工作人员,告诉他们平民和非政府组织都不会是攻击目标。

⁸⁶ 国际危机组织访谈,朱巴,本提乌,2011年6月、8月。盖杰特的部队似乎在苏丹人民解放军内部有消息提供者,因为苏丹人民解放军即将要进行的运动和活动时他们往往都知道。

- 虽然成千上万流离失所的人需要帮助,人权组织还是被迫撤出了该地区,并难以再进入,这造成了一个求助工作人员所称的人道主义“黑洞”。前任县专员本来希望利用他的关系与叛军和解,但称后来发现连尝试的机会都没有。⁸⁷
- 5月20日:盖杰特的部队穿过邻近的拉森尼伯(Ruathnyibol)盖杰特的家乡,然后返回来攻击曼基恩的苏丹人民解放军。虽然双方公布的伤亡数字不一,但双方在交战中均伤亡惨重。⁸⁸随后,叛军转移到曼基恩东南,继续进行战斗。苏丹人民解放军追击叛军,并放火烧毁了该地区的7个Bul族村庄,毁掉了7800座房屋,使数以千计的人流离失所。⁸⁹

虽然政府和苏丹人民解放军官员后来否认并淡化这些罪行,但摧毁村庄的行为显然是在向那些支持叛军的人发出警告。当时的芒雍县长查尔斯·马诚(Charles Machieng)因为既要对州政府又要对愤怒的选民负责,陷入了两头不讨好的境地。最后,他公开谴责苏丹人民解放军焚毁村庄。⁹⁰几天后,他被召到本提乌,一群官员(包括州长和第4师师长)要求他收回谴责,但他拒绝了。不久后,上任只有几个月的他被撤职。⁹¹

在第二次曼基恩战役爆发后的几天内,第4师在芒雍发动进攻,意在将叛军部队赶出联合州。⁹²根据未经证实的报告,苏丹人民解放军士兵由于近几周伤亡惨重,开始表现出厌战情绪。为了鼓舞士气,政府允许(甚至鼓励)他们在执行任务时实施抢劫。⁹³还有报告称,政府开始进行强制征兵,一

方面补充自己的兵员,另一方面防止青年加入叛军。⁹⁴而征兵对象显然超出了正常范围,甚至还包括儿童。⁹⁵师长詹姆士·加图(James Gatduel)是Bul人,但他却积极参与焚毁村庄和其他暴行,一个Bul族官员说他“已经不再是我们的族人了”。

苏丹人民解放军的强硬镇压可能会再次适得其反,加深民众的不信任,并让民众更加同情和支持当地叛军。虽然苏丹人民解放军高级官员不承认这一点,但国会委员会报告说,政府选择武力而不是对话“必然会激化冲突,曼基恩和芒雍最近加剧的冲突就是一个例子”。⁹⁶

5-6月间,联合州北部和瓦拉布州、湖泊州边界地区还爆发了一系列其他的袭击、与苏丹人民解放军的冲突、反攻和牛群袭击事件。有些显然是盖杰特军队所为,使周边的族群加强警觉。但由于盖杰特带领的部队成分复杂,而且他的军队向所有社群和年轻人不加区别地发放武器,因此尚无法确定这些事件中袭击者的身份以及他们的目的。

盖杰特得到北苏丹的支持已经是一个公开的秘密。他的部队从南方的科尔多凡州(以及阿卜耶伊州和联合州内)开始行动,对芒雍和阿贝赫姆等县发起突袭。⁹⁷叛军和政府的情报官员报告说,盖杰特和其他派别曾在其中一些地方与苏丹武装部队的军队联络。⁹⁸苏丹人民解放军高级官员指责喀土穆煽动盖杰特发起袭击,以引起苏丹人民解放军对其他地区的注意,然后苏丹武装部队的军队可以趁机入侵阿卜

放军士兵侵害人权的行。国际危机组织访谈,人道主义官员,联合国官员,朱巴,2011年6月。

⁹⁴ 国际危机组织访谈联合国官员,朱巴,2011年6月、7月。

⁹⁵ 联合国官员报告称联合州是南方诸州当中苏丹人民解放军儿童兵现象最严重的一个州。联合国官员报告称,其实儿童兵在被遣散后几个星期之内又被征回军队了。一名苏丹人民解放军官员向国际合作伙伴确认:这种征兵方式并非朱巴支持的,而是州内的现象。国际危机组织访谈,朱巴,2011年7月。

⁹⁶ 国际危机组织访谈,苏丹人民解放军高级官员,毕尔巴,2011年6月、7月。《本提乌、芒雍及马拉凯监督团关于南苏丹解放军/PRC的报告》,南苏丹立法议会和平与和解委员会,2011年6月14-18日。

⁹⁷ 地点包括Nyama和Timsah(南科尔多凡)。国际危机组织访谈,叛军南苏丹解放军成员,国家安全高级官员,联合国官员,朱巴,2011年7月、8月。

⁹⁸ 国际危机组织访谈,叛军南苏丹解放军成员,苏丹人民解放军高级官员,联合国官员,朱巴,2011年7月、8月。

⁸⁷ 国际危机组织访谈,朱巴,2011年6月。

⁸⁸ 联合国内部报告,2011年5月22日,资料由国际危机组织取得。

⁸⁹ 国际危机组织访谈,县级官员与国际官员,朱巴,2011年6月。境内流离失所人士(IDP)报告证实了焚村一事。

⁹⁰ Bonifacio Taban Kuich,《芒雍县官员称苏丹人民解放军放火烧了联合州7000户人家》,2011年5月24日《苏丹论坛报》。

⁹¹ 芒雍县高级官员报告称社区领导人对专员施加相当大的压力,迫其收回所说的话。国际危机组织访谈,朱巴,本提乌,2011年6月-8月。

⁹² 联合国苏丹特派团的局势报告,2011年5月,资料由国际危机组织取得。

⁹³ 被洗劫的包括位于曼基恩的至少一座非政府组织大楼,那里超过20万美元的项目物资、收音机、家具、摩托车等设备均遭窃,并被运到了物资配备较差的苏丹人民解放军部队所在地芒雍。还有人报告了苏丹人民解

耶伊。⁹⁹回到朱巴后,盖杰特的核心集团人士承认苏丹武装部队军事情报机构曾帮助过他们购买、进口和运送武器还有补给弹药。据称,他们还从未明的国外来源获得过武器和后勤支持,不过这一说法未得到证实。¹⁰⁰

2. 招安盖杰特

一开始,招安盖杰特的努力并没有成功。盖杰特明确表示不会与本提乌的任何政府或安全机构谈判,他只想与朱巴谈判。有些观察员担心国家领导层会把这看作威胁。¹⁰¹盖杰特想和总统直接打交道,主要是为了避开军队内部在整编政策上的分歧和敌视。这样他就可以赢得政治保护,以回到政府中去。

6 月,国际活跃人士以私人身份暗中支持,以求开启主要叛军领导人和南苏丹政府之间的对话。喀土穆开始接触盖杰特和其他异见人士,如阿代尔·巴吉 (Abdel Bagi, 北加扎勒河州)、约翰逊·欧隆尼 (Johnson Olony, 上尼罗州)、戈登·孔 (Gordon Kon, 上尼罗州) 和乔治·阿什 (George Athor, 琼莱州) 的代表。盖杰特的发言人也参与了这次接触,这次接触的目的是制定基于共识之上的议程,然后联合起来与南苏丹政府领导人谈判。盖杰特在南苏丹独立前夕试图与总统联络,包括通过伯纳·马拉瓦 (Bona Malwal) 等南方高层人士,但都没有取得成果。7 月 9 日,南苏丹独立,招安行动,至少是针

对盖杰特的招安,随即被撇在一边(不过其他组织之间的谈判开始恢复)。¹⁰²

7 月,盖杰特通过喀土穆来到约旦,表面上说是来接受医疗。基尔总统暗中派遣了一名可靠的英国特使到阿曼,随行的有两名肯尼亚情报官员。他们的目标是说服盖杰特接受招安。最后,盖杰特与他们一起来到内罗毕,就他与基尔政府合作的条件进行进一步谈判。这一行人与来自南苏丹国家情报机构和总统办公室的官员会晤,不过此次会谈只有朱巴的极少数内幕人士知道。¹⁰³对方承诺保障盖杰特的人身安全,并安排他与基尔私下会晤,于是盖杰特来到朱巴,宣布停火。¹⁰⁴

按盖杰特的说法,在与基尔的会谈中,双方同意建立两个委员会,一个负责核实芒雍宣言中提到的政治关切,一个负责组织整编效忠于盖杰特的部队。与各州和苏丹人民解放军官员参与的其他组织的谈判不同,这次的命令直接由总统办公室发布。这是盖杰特的主要目标,他认为如果与国家最高决策者达成协议,可以减小苏丹人民解放军或其他人毁约的可能性。¹⁰⁵在接下来的几周内,盖杰特麾下的部队开始在芒雍县集结,准备接受整编,但是食品依然短缺,气氛依然很紧张。¹⁰⁶

与联合州和琼莱州的其他叛军的谈判表明,在达成初步协定前的空闲期(或进程刻意放慢的时期),爆发新冲突的风险尤其大,从而破坏这些协定可能带来的稳定。在这种情况下,盖杰特的组织希望联

⁹⁹ 国际危机组织访谈,苏丹人民解放军高级官员,毕尔巴,2011年6月。

¹⁰⁰ 国际危机组织访谈,盖杰特叛军成员,朱巴,2011年8月。在5月与盖杰特部队发生冲突之后,标记了“最高机密”、日期为6月16日的一份苏丹人民解放军情报备忘录报告了下列武器和设备已被找回:60毫米迫击炮三枚,PKM轻机枪七把,RPG-7火箭推进榴弹发射器三个,AKM突击步枪26把,SPG-9型无后坐力炮两枚,B-10型无后坐力炮一枚,远程收音机一部,人员杀伤地雷若干。国际危机组织已阅读该备忘录。联合国苏丹特派团官员证实了上述武器和设备确实已被寻回,并表示这些武器和设备都是新的、完全相同的,弹药和弹药库也是一致的。国际危机组织访谈,联合国苏丹特派团官员,朱巴,2011年6月13日。这在苏丹是非常罕见的,通常这里武装团体甚至军队用过的武器通常都是旧的,而且来源不一。

¹⁰¹ 国际危机组织访谈,联合国官员,朱巴,2011年6月。

¹⁰² 未经证实的报告表明,巴平尼和詹姆士·盖·耀池与其他南方叛变活动组织进行了对话,再次试图联合打造一场运动。国际危机组织访谈,内罗毕,2011年9月。

¹⁰³ 盖杰特的发言人 Bol Gatkuoth 也在内罗毕加入了谈话。

¹⁰⁴ Simon Martelli,《南苏丹叛军宣告停战:发言人》,法新社,2011年8月3日。然而这次停战并未获得南苏丹解放军其他成员的支持,却引发了盖杰特与其他人之间的紧张关系。巴平尼、盖·耀池等出色的南苏丹解放军指挥官立即发表了声明进行驳斥,并宣称盖杰特并不代表南苏丹解放军发言。他们还暗示,盖杰特已被任命为一场运动的首领,但他并未对该运动贡献多少力量。最后,该声明还呼吁国际社会敦促政府接受调停,以实现一系列的政治改革,包括解散现任政府。南苏丹解放运动/军队最高军事指挥部声明,2011年8月4日。

¹⁰⁵ 国际危机组织访谈,盖杰特,朱巴,2011年8月。

¹⁰⁶ 联合国苏丹特派团称芒雍局势“不可预测”,已将其安全级别提高到3级(最高级别为5级),需要有军队保护。国际危机组织访谈,联合国官员,朱巴,2011年8月17日。

联合国南苏丹特派团 (UNMISS) 能够作为第三方见证者, 确保这一进程顺利实施。¹⁰⁷联合国起初打算实施有限的监督, 但部分出于安全考虑, 最终拒绝了这一提议。¹⁰⁸

8 月中旬, 盖杰特的部队开始向湖泊州进发 (通过驳船、徒步或卡车)¹⁰⁹, 然后继续向位于马布尔 (Mapel) 的军事训练中心进发, 以接受整编。¹¹⁰但这个过程并不彻底, 基尔总统办公室仍然需要不断敦促他们, 而且苏丹人民解放军也不配合。¹¹¹总统和盖杰特商定建立的委员会还没有进入角色; 部队在马布尔驻扎下来后, 技术委员会可以开始工作, 但苏丹人民解放军高级官员依然表示反对整编, 或对整编过程是否能持续表示怀疑。有传言说第 4 师师长加图会破坏这一进程, 于是他被 (据说是总统办公室) 召回朱巴。¹¹²虽然苏丹人民解放军明显不愿意整编叛军, 但他们的参与至关重要, 尤其是在

关于军衔的谈判中。与此同时, 由于盖杰特的地位有所削弱, 人们对政治委员会能否有实权感到怀疑。

因为另外几支叛变的民兵组织尚未被招安, 与盖杰特和联合州其他叛军领袖的谈判可以积累很多经验。¹¹³同时, 必须解决两个根本性的矛盾。首先, 政府在平叛问题上的意见分歧凸显出潜在的安全难题: 既要整编又要避免不利后果, 两者如何协调。不断的整编, 又总是以特赦为由要求军队接收不满分子, 这并不是一个持久的策略。事实上, 这种策略只会延续军队的混乱、分裂和半职业化状态, 妨碍军队进行亟需的改革和职业化建设, 从而持续削弱其潜力。

其次, 必须解决南北战略关系的问题, 但这个问题已经因为南科尔多凡和青尼罗地区的战争进一步复杂化。如果这一点得不到改善, 喀土穆与一些叛军指挥官之间的长期关系以及代理战争构成的威胁将进一步妨碍朱巴的维稳努力。如果军队和政府改革无法同步进行, 政治空间无法开放以进行更积极的对话, 无法改善与喀土穆的关系, 近来发生的叛乱将不会就此完结。

¹⁰⁷ 尽管联合国维和部队进驻大部分作战者没有食物的敌对区域引起了担忧, 然而盖杰特部队最初的停战和收编为联合国苏丹特派团保障进程提供了机会: 带来足够的威慑力并指挥地区巡逻队监督双方是否遵守停战协定; 在苏丹人民解放军师长和叛军之间促进沟通; 建立信心和进步感; 协助登记叛军战士数量, 以防虚报; 继而帮助参与者避免再度发生冲突, 鼓励其他团体加入其中。如果与其他叛变团体之间发生类似的情况, 即应当考虑采取这些做法。联合国苏丹特派团报告称其已在 6 月的早期重新整编谈话期间向一支规模很小的加努克·盖部队提供了保护。苏丹人民解放军怀疑叛军意图, 但叛军并未回应。国际危机组织访谈, 联合国苏丹特派团高级官员, 2011 年 6 月。

¹⁰⁸ 叛军始终保持武装, 并驻扎在苏丹人民解放军附近。他们也基本上没有食物。

¹⁰⁹ 除了为开始第一阶段整编而转移之外, 效忠盖杰特的部队之所以南移可能也是因为他们与那些随着盖杰特宣布停战而爆发的其他南苏丹解放军部队之间产生了冲突。国际危机组织访谈, 国际官员, 内罗毕, 2011 年 8 月。联合国 2011 年 8 月实地报告副本, 由国际危机组织取得。

¹¹⁰ 苏丹人民解放军通常会迁移这些部队, 以避免让这些部队在原籍地重新整编。以这里的情况为例, 盖杰特在第 4 师里得到一定的支持, 这个情况也可能要考虑在内。步行迁移部队的另一个目的可能是淘汰那些出于投机心理加入队伍的“本地人”(他们希望自己能被整编), 淘汰的方式就是让他们体验第一场路途遥远的行军。国际危机组织电子邮件通信, 联合国官员, 2011 年 8 月。盖杰特的组织拒绝在到达马布尔之前解除武装或筛除低龄战士; 甄选和登记还有待完成。

¹¹¹ 国际危机组织电子邮件通信, 联合国官员, 2011 年 8 月。

¹¹² 国际危机组织电子邮件通信, 联合国官员, 2011 年 9 月。

¹¹³ 盖杰特有兴趣为集结其他队伍而发挥作用, 但是他返回朱巴却加剧了南苏丹解放军内部的深层分歧。有可能是喀土穆煽动了分歧。盖杰特能否起到帮助作用, 朱巴又是否愿意在这方面对他采而用之, 这些都有待观察。

VII. 南苏丹：米塞里亚部落迁徙与跨境关系

米塞里亚部落牧民每年会向联合州和南苏丹其它地区迁徙，但这一活动在近几年受到干扰。在《全面和平协议》即将签署时，全国性的紧张局势使得迁徙变得复杂化，政治精英们的强硬立场逐渐对游牧群体和当地族群产生了影响。边境地区的暴力活动有所增加，一系列旨在促进和调控迁徙的协议无果而终。苏丹人民解放军为此封锁了进入联合州的道路。由于南北之间紧张关系的持续，南北苏丹分离之后的政治局势动荡，以及缺乏明确的迁徙制度和双方协定的安全措施，即将到来的季节里依然存在显著的不确定性。

米塞里亚部落是巴加拉阿拉伯 (Baggara Arab) 游牧民族，他们一年中的有一部分时间会在南科尔多凡州的西部地区生活，但会在旱季与牛群一道向南迁徙。¹¹⁴ 米塞里亚部落牧民世代都通过三条开阔的季节性放牧路线，迁徙到存在争端的阿卜耶伊地区，并继续穿过边境进入南苏丹。迁徙通常发生在每年 11 月至次年 5 月，在这期间，米塞里亚部落居住的北部中心地带的水域和丰腴的牧草逐渐贫乏。

米塞里亚的部落分支沿着西部、中部和东部走廊的多条路线穿过或绕过阿卜耶伊地区。在正常情况下，他们会继续深入北加扎勒河州、瓦拉布州和联合州。最近一段时间，向阿卜耶伊地区的迁徙备受关注，但是跨境前往南苏丹境内（特别是联合州）最终目的地所带来的问题却极少引起注意。更具体而言，来自 Awlad Umran 和 Fadliya 等分支部落的游牧群体横越东部走廊，通常穿过阿卜耶伊东部的顿博略亚，再往东到达阿贝赫姆、巴让、芒雍和鲁比科纳县的河流和牧场区域。

然而近年来日益激化的关于阿卜耶伊（包括当地和全国性）争端、对于南北苏丹划界的担忧、《全面和平协议》临近尾声以及苏丹南北分离等种种事态的发展使迁徙变得复杂化，并在当地引发了焦虑。这些重大问题给试图进入联合州的牧民和当地族群尤其带来了严重的困扰。随着雨季结束，迁徙季节将于 11 月再次开始。米塞里亚牧民通常会在年底时到达联合州边界。他们是否会来，以及将遇到什么问题，依然难以定论。

¹¹⁴ 米塞里亚的传统故乡以前在西科尔多凡州境内，但 2005 年被并入南科尔多凡州，引起米塞里亚和其他巴加拉族群领导人不满。

在过去，迁徙季节开始前和结束时，游牧部落和当地族群的代表会举行会议。会议讨论的内容包括迁徙路线和条件、税务、监督和安全协议以及对人员死亡或牲畜损失的补偿安排。务实、人脉关系良好且经验丰富的当地领导和他们之间的私人关系是此类会议取得成功的关键因素。而边界双方都有这样的人物。这些会议通常对于防止冲突和解决争端大有帮助。但混乱的政治局势导致近来会议次数大为减少，甚至完全取消。

A. 迁往联合州条件严苛

近年来，苏丹人民解放军对向南迁徙穿过边境的米塞里亚部落实行“禁止携带武器的政策”。由于米塞里亚部落担心牧群安全，加上牧民抱怨遭受袭击以及害怕牲畜被盗和苏丹人民解放军的骚扰（尤其在联合州并不少见），他们不同意在迁徙时不携带武器。在 2009 年和 2010 年，其他一些地区（主要是被加扎勒河州）曾与米塞里亚部落磋商过地方性的解决办法。但是，由于整个国家弥漫着危险的战争言论，阿卜耶伊的地位悬而未决，联合州石油的战略利益以及人们对米塞里亚民兵在战争期间的种种陋行记忆犹新，联合州采取了更为严厉的迁徙政策。

2010 年 2 月和 3 月，米塞里亚部落分支 Awlad Umran 中的多个群体沿东线进行季节性迁徙，在进入联合州时遭到强行阻止。这些携带武器的牧民多次遭到预先派驻当地的苏丹人民解放军部队驱赶，几十名牧民和士兵在冲突中丧生。¹¹⁵ 由于迁徙方向改变，边界地区以及迁徙路线北部区域的资源压力骤然增加，从而导致了更多的冲突。米塞里亚部落与阿卜耶伊的 Ngok 丁卡族之间本就令人担忧的紧张局面出现激化，与通过中线迁徙的米塞里亚氏族偶尔的剑拔弩张也被加剧。¹¹⁶ 只有这些游牧部落和当地族群之间达成令双方可信的安全保证，米塞里亚部落才可能放弃武装。

米塞里亚群族中的一些人担心，南北分离会造成边境壁垒，从而妨碍迁徙并威胁他们的生活方式。这些担忧被反对南部分离的北部各方加以利用。¹¹⁷ 在

¹¹⁵ 国际危机组织采访，阿卜耶伊，2010 年 11 月。联合国报告，2010 年 3 月，由国际危机组织获得。

¹¹⁶ 放牧营地数量的最高记录出现在阿卜耶伊东部地区，显示出现拥堵。国际危机组织采访，联合国官员，阿卜耶伊，2010 年 11 月。

¹¹⁷ 有传闻称，边界沿线将树立通电的围栏。国际危机组织采访，阿卜耶伊，2010 年 11 月。

2010 年 7 月的一篇专栏文章中,副总统马沙尔批评那些“误导”米塞里亚部落的人,并声称依靠阿卜耶伊及周边迁徙地区土地和水源而生活的牧民的习惯性迁徙权利即使在 2011 年以后也将受到保护,希望借此缓和广泛的忧虑情绪。他明确表示,“划界并不是阻止人(或动物)进出的壁垒”,而且保证边界“绝不会成为北方或南方民众习惯性流动的实际障碍”。¹¹⁸然而,由于阿卜耶伊的危机随后加剧,而且试图就其地位达成最终解决方案的谈判未获成功,Ngok 丁卡族的领导人开始发出威胁,表示如果该地区和人民未正式成为南苏丹的一部分,出入边境将受到阻拦。

在米塞里亚部落看来,这些保证与事实不符,迁徙仍然受阻,这显然是喀土穆和朱巴的精英们一手炮制的又一种不公平待遇。《全面和平协议》、西科尔多凡并入南科尔多凡以及后来有关阿卜耶伊的协议都引起了他们的愤怒——这一切在他们看来都是在限制他们的权利,使他们的生计陷入危险境地。同时,外界压力限制了米塞里亚部落活动范围,迫使其生活方式在最近数十年不断改变。这些外界压力包括农业机械化的推广、气候变化、石油行业的发展以及传统的管理结构的削弱。¹¹⁹苏丹全国大会党操控族群结构并指派骨干人员,让人们逐渐对部落的政治代表性丧失信心,加深了部落群体之间的分裂。¹²⁰

许多米塞里亚人因此心怀愤恨,并拒绝做出任何的进一步让步。越来越多的米塞里亚人认为,生活方式的进一步改变可能不可避免,但也不会来得太突然。通过河道疏浚和建设蓄水池向更北的地区增加供水也许有助于缓和紧张局势,但却解决不了所有问题。¹²¹禁止米塞里亚部落进入南苏丹的做法在近期并不切合实际;这样做除了加大边境地区的资源

压力之外,只会导致他们的立场愈发强硬,而且他们采取武力扩大影响的可能性会更大。¹²²

B. 迁徙协议徘徊不前

由于未找到解决办法,各方于 2010 年 3 月在本提乌召开了一次更为正式的会议,商讨未来的方案。联合州州长塔班、南科尔多凡州州长艾哈迈德·哈隆(Ahmed Haroun)、来自米塞里亚、努尔和丁卡等部落群体的代表以及阿卜耶伊和联合州的军政官员经过磋商,达成了一系列旨在有助于可行的迁徙的决议。这些决议决定了牧场的位置;游牧民可携带的自卫武器的限制:大型牲畜营地(超过 1,000 头)可携带五支枪、小型牲畜营地(少于 1,000 头)可携带三支枪;牧群由苏丹人民解放军部队或警察提供护送;成立联合争议法庭;收取管理费:每头牲畜为 5 苏丹镑(当时约为 2 美元);承诺在会议后三个月内对未决案件支付赔偿。¹²³

但是,这一协议并未得到落实。尽管有约在先,但各种阻碍因素使人们对协议的可行性感到怀疑。与会的苏丹人民解放军指挥官依然重申“禁止携带武器的政策”。¹²⁴而负责落实这些安全措施的一个部门根本没有参加会议,这意味着协议难以成功实施。

2011 年 1 月,阿卜耶伊发生一系列冲突后,米塞里亚、Ngok 丁卡和南科尔多凡州官员举行的会议签署了“卡杜格利(Kadugli)协议”(1 月 13 日),该协议同样是为了解决有关迁徙的问题:如对 2010 年的事件进行赔偿,关于安全和武器的规定,关于放牧走廊(包括允许游牧民沿传统的东线进入联合州)和实施机制。数天后,更多政治和安全官员(其中包括来自联合州的官员)签署了第二份“卡杜格利协议”。该协议对 1 月 13 日的协议内容进行了确认,并进一步解决了人员流动和安全问题。¹²⁵尽管这些协议看上去很完善,但不久后事实证明

¹¹⁸ 马沙尔,“副总统马沙尔表示阿卜耶伊公投的举行与边界划定无关”,《苏丹论坛报》,2010 年 7 月 21 日。

¹¹⁹ “放牧:战争、石油以及苏丹米塞里亚畜牧生活的衰落”,人道主义政策小组,2009 年 3 月。此报告对米塞里亚部落及其生活的演变进行了权威评论。

¹²⁰ 如需了解这些动态的更多信息,请参阅:国际危机组织非洲报告 N°145,《苏丹南科尔多凡州问题》,前引,第 13-15 页。

¹²¹ hafir 是一种位于平坦地带的大型蓄水池,用于收集地表水。可供牧民使用,也可用于灌溉。

¹²² 国际危机组织采访,阿卜耶伊,2010 年 11 月;本提乌,2011 年 8 月。

¹²³ “本提乌协议”还建议,在该地区经营的石油企业应当协助在主要水道旁开挖运河,增加水路通道,并且铺设干道与之相连,提高流动能力。“联合州—南科尔多凡州—瓦拉布州及阿卜耶伊地区关于游牧民问题的和平会议,2010 年 3 月 3-4 日,本提乌”(国际危机组织获得的非官方翻译)。

¹²⁴ 国际危机组织采访,观察员,2011 年 6 月。

¹²⁵ 国际危机组织获得的“卡杜格利协议”副本。这些协议还涉及为自愿归国人员开放被封锁的道路和安全

它们并未在当地得到广泛的认可。由于缺乏支持，再加上全国局势持续紧张，且阿卜耶伊地区敌对活动增多，本来会对联合州产生直接影响的迁徙方案再次无果而终。

C. 下一季节的不明朗前景

随着 10 月雨季的结束，米塞里亚牧民将再次开始迁徙。他们将首次跨越已经成为国境线的边界。在这个季节会发生什么，一切还无法定论。联合州内部和周边的其他不稳定因素可能使迁徙变得更为复杂。尽管如此，联合州表现出谨慎的意愿，欢迎米塞里亚部落入境，前提是新成立的朱巴政府要做好准备，要明确规定他们的权利和保护措施。不过这一愿望依然面临极大的不确定性。

如果联合州北部依然存在武装活动和不安全现象，则可能导致军方更不愿意给已经不稳定的环境增加新的变数。一些报告声称，在南科尔多凡州后方基地活动的一些叛军与米塞里亚部落战斗人员存在合作，并且武装或雇用这些人员，这一点可能进一步加强苏丹人民解放军对迁徙的抵制。

同样，阿卜耶伊的地位未决和毗邻的南科尔多凡（以及青尼罗州）的战事都限制了政治和安全的回旋余地。¹²⁶ 南苏丹这个新国家的武装力量依然在边境地区处于戒备状态，因为北部的暴力活动已蔓延到南部的一些地方，而且喀土穆的最终意图仍然不明朗。全国大会党与苏丹人民解放运动在科尔多凡地区目前处于敌对状态。迁徙方案难以成功协商，而塔班州长与卡杜格利的艾哈迈德·哈隆之间的和平共处也希望渺茫。¹²⁷

本提乌的苏丹人民解放军官员指出禁止携带武器的政策将继续执行。但其他人认为，如果能达成地方性协议，即使是非官方的政策，禁止携带武器政策将会出现松动。¹²⁸ 制定相关政策时，必须考虑联合州和南苏丹其它地区解除平民武装计划的大环境。

通道，以及有关阿卜耶伊地区治安的问题。卡杜格利是南科尔多凡州的首府。

¹²⁶ 如需了解南科尔多凡州战事的更多信息，请参阅 IX.B 部分，另请参阅《国际危机组织冲突风险预警：阻止苏丹新内战的蔓延》，2011 年 9 月 26 日。

¹²⁷ 国际危机组织采访，本提乌，2011 年 8 月。国际刑事法庭于 2007 年起诉哈隆在达尔富尔犯下战争罪和反人类罪；他时任该州人道主义事务部长。

¹²⁸ 国际危机组织采访，苏丹人民解放部队指挥官、政府官员，本提乌，2011 年 8 月。

因为若政策不当，会带来安全力量不均衡，并将不断引发暴力行为。

该州本地族群依然担忧长年发生的牛群失窃和不安全事件。此类情况在米塞里亚部落在旱季结束返回北部时尤为常见。此外，人们还记得喀土穆支持的武装团体来自米塞里亚族群，这意味着对米塞里亚的猜疑依然存在。最近，喀土穆对南北交通要道实施了封锁，给当地族群造成了极大影响。参与此次封锁的有一部分是米塞里亚武装分子，此举进一步加深了当地人对他们的不信任感，由此对米塞里亚人的整体态度趋于强硬。因此，联合州的努尔族和丁卡族通常将该族群整体视为“敌对人群”。¹²⁹

尽管联合州的部落首领和县级官员表现出了不情愿，但最终同意在后《全面和平协议》时代促成和平迁徙。米塞里亚部落与当地的关系可能得以重建，但当地的族群谋求的是能反映现实状况的根本改变。他们期望刚刚独立且更为强大的朱巴政府能提供有力支持并搭建平台促使州县两级出台的跨境迁徙方案确实保护当地的利益。

但是，重要的贸易路线依然处于关闭状态。喀土穆和朱巴之间在公投后有关公民国籍归属、迁徙政策和边境管理与安全问题的谈判尚未完结，更重要的是尚未得到贯彻。国际合作力量在 2010 年和 2011 年初要求双方谈判建立“柔性边界”，听取边界地区族群的意见并保护跨境流动，但双方未表现出必要的诚意。¹³⁰ 随后，边界安全方案取得了一些进展，但仅限于纸上谈兵。¹³¹ 而且，所拟议的边界安全机制是否有利于迁徙、跨境流动和信心建立，

¹²⁹ 国际危机组织采访，芒雍县前任行政长官，2011 年 8 月。

¹³⁰ 国际危机组织电子邮件，参与谈判的国际官员，2011 年 9 月。

¹³¹ 2011 年 6 月 1 日，在其它领域谈判陷入僵局的情况下，双方在非洲联盟高级执行小组（AUHIP）的调解下签署了协议；该小组由南非前总统姆贝基率领，负责推动喀土穆和朱巴之间有关《全面和平协议》后安排的谈判。该协议许诺在边界两侧 10 公里范围内分别建立非军事区，由联合军事观察员进行监督，联合国也将参与。但是，双方的诚意依然存在问题，喀土穆很快放弃了这一文件。9 月底，喀土穆和朱巴的防务官员签署了另一个协议，重申建立非军事区和联合监督机制，并表示有意建立 10 个过境站。根据设想的监督机制，联合国安理会正在考虑扩大授权，由埃塞俄比亚负责的联合国驻阿卜耶伊临时安全部队参与联合监督机制并为机制提供武力保障。但是，此协议落实前仍有众多问题尚待解决，南科尔多凡州和青尼罗州的战事可能使协议落实进一步放缓或复杂化。

还是会无意却事实上导致边界紧张，这些都存在疑问。¹³²除非在这些方面取得明显进展并得到当地民意运动的支持，否则那些从喀土穆和朱巴寻求支持的人也许将再次失望，从而为两个苏丹之间的跨境迁徙开启不好的先例。

VIII. 边界争端

A. 尚无定论的南北边界

尽管南北苏丹在 7 月决定分离，但它们之间的边界依然存在争端。在《全面和平协议》时期，南北之间未定的边界就妨碍了该协议的实施，加剧了双方之间的不信任，并导致了边界沿线的忧虑和不安全状况。¹³³《全面和平协议》设立了技术边界委员会，按 1956 年 1 月 1 日苏丹独立日时的边界状况进行划界。六年后，由于受到争议的阻扰且缺乏强有力的政治支持，该委员会的工作依然没有结束，其前景也未定。经过广泛的评审和商议，委员会确定了 5 个争议严重的地区。

黑格里和卡拉萨那地区由于位于巴让、阿贝赫姆和南科尔多凡州之间，未被纳入确定的区域之列。尽管如此，这里依然是争议最激烈的地区之一。对于联合州北部的居民来说，其合法所有权依然尚无定论，这一点在巴让行政长官的言辞中得以体现：“我们还没有让步，也不会接受失去这个三角地带。”¹³⁴虽然当地的权利诉求并非由石油引起，但利润丰厚的石油储备使这场争端吸引了该国的更多力量介入。

联合州的居民称该争议地区为 Aliny 区，它以前是巴让县的一部分。目前在周边县居住的丁卡部落（以及一些努尔部落分支）声称在历史上向西北方向延伸的土地属于传统的部落领土。自 20 世纪 60 年代中期开始，特别是发现石油之后，这些族群从如今的南科尔多凡州（包括黑格里）搬离，该地区的大部分从此以后一直用于石油开采，或被米塞里亚部落占据。¹³⁵

南部居民在各地谴责北方部落的改名行为（如，黑格里），认为此举是有意要拆分和占用其看中的领土。人们对边界的权利主张的详细内容定期进行讨论，包括最近本提乌的一家广播电台就播出了这类节目。和其他局势紧张的边界地区的情况一样，这些族群希望要回他们的传统领土，使其成为新成立的南苏丹的一部分。

¹³² 如需了解关于边界安全机制设计中的考虑因素方面的更多信息，请参阅：Zach Vertin，“两个苏丹：管理全世界最新的边界需要谨慎的规划”，路透社 Alertnet，2011 年 7 月 8 日。

¹³³ 国际危机组织简报，苏丹：《划定南北边界》，前引书。

¹³⁴ 国际危机组织采访，Pariang 县行政长官，本提乌，2011 年 8 月。

¹³⁵ 国际危机组织简报，《苏丹：划定北南边界》，前引书。

喀土穆政府一直不愿意完成划界,因为未界定的边界和在边界的煽动政策使其得以保持对石油业(特别是黑格里地区的油田)的较大掌控权。最近,在公投后更广泛的谈判中,该边界被当作一项讨价还价的筹码。最后,在《全面和平协议》时期,深陷政治斗争的喀土穆和朱巴的政客都多次承认,不论最终的边界如何划定,国内的选民都不会满意。公投后的谈判尽管缓慢但仍在继续,虽然双方对部分边界问题已经达成初步的协议,但最终的划界依然扑朔迷离。

与此同时,南北双方的军队都在该边界的多个地段保持着进攻姿态,其中以联合州为甚。苏丹武装部队(SAF)第 55 旅(隶属于第 10 师)部署在黑格里地区周边,苏丹人民解放军第 22 旅(隶属于第 4 师)则在附近活动,并在拉勒普设有基地。¹³⁶双方都没有寻衅,但两军驻扎地如此接近,尤其是双方如果情绪激动,加上武装游牧民、雇佣军和武装叛变组织的活动,该地区存在有意或无意引发的巨大冲突的风险。

B. 州内争端:领土和其他

20 世纪 80 年代初,本提乌/西上尼罗区被一分为四,最先分出里尔新区,随后分出芒雍新区,最后分出鲁文新区(现在的巴让)。2005 年前后,该州又被进一步分为现在的 9 个县。然而,许多大致依据传统的种族界限划分的县级边界仍然存在争端。当前流通的地图大多是由老地图、卫星图、居住地勘查图、排水系统图和道路交通图混合而成的手绘图,有失精准,其中多数在各族群看来都不准确。¹³⁷

边界的划分关系到对传统领土的权利主张,还影响到政府的代表性、政治权力的划分和收入分配。南苏丹政府内阁于 2007 年设立了一个高级别的委员会,由副总统马沙尔担任主席,正式对苏丹南部进行内部划界。但是,与其它许多可能导致分裂的内部问题一样,这些边界问题的解决被推迟到独立之后。未解决的争端持续发酵,一名族群领导人称之为“一颗等待引爆的定时炸弹”。¹³⁸

在处理边界问题时,重新勘察边界还影响到各县自身的存续。其中的一些县(如阿贝赫姆,人口 17,012)被视为在经济上无生存能力,或达不到

2009 年地方政府法案规定的(70,000 - 100,000 人)的规模。¹³⁹其他人口明显较多的县(如芒雍,人口 120,715)可能面临再度拆分,这种做法可能引发强烈的反对。¹⁴⁰

近年来,边界争端虽然没有严重激化,但依然不断有挑衅发生。涉及多片土地的冲突造成了若干伤亡,牵涉的族群包括:芒雍和鲁比科纳、鲁比科纳和圭特、利尔和梅因迪、巴让和圭特。¹⁴¹例如,芒雍县的 Bul 努尔族和鲁比科纳县的 Leek 努尔族之间的争吵近来尤为激烈,而双方对划界的争夺成了导火索。一些人认为,Bul 和 Leek 族群之间的这场争端表现出了比划界更深层次的问题,另一些人则认为,这种冲突在该地区农牧民中并不少见。但是,双方之间的划界依然是两派部落当局面临的重要问题,¹⁴²尤其是在发生了两名重要族群成员被杀以及另一重要成员险些遇害的事件之后。

2011 年 3 月,Bul 努尔族首领库尔·夸昌(Kuar Kuachang)被来自 Leek 族群的一些人谋杀。¹⁴³他在旺卡镇的住所毗邻鲁比科纳县,而有关牛群放牧领地和拟议新定居点的一起争端随着他的死亡而终结。展开报复的流言迅速浮出水面。3 月末,两名 Bul 族大学生路过 Leek 族群最高首领董光·昆广(Thonguar Kuengoug)在本提乌的住所。据称由于有人担心这两名学生实施报复,便对他们实施拦截和殴打,其中一人在逃跑时被射杀。芒雍领导人声称,尽管他们感到非常愤怒,但仍积极采取措施安抚再次被激怒的族群,并忠告年轻人不要采取报复

¹³⁹ 法案附录(一),注释:“县级议会应依据以下标准设立:(a) 人口规模(70,000-100,000 人);在整个年度预算中经济生存能力所占比例(35%-45%);族群的共同利益(少数或多数种族群体情况的斟酌处理由南苏丹议会决定,或依据行政管理的方便性实行);有效性(组织能力和领地的自然覆盖以及交通的便利性)……”

¹⁴⁰ “2008 年第 5 次苏丹人口与住房普查:主要结果”,人口普查委员会,2009 年 4 月 26 日。由于 2008 年的普查受到抵制,在过渡期内开展新普查受到了广泛的支持,该活动也可能进一步推迟边界划定。

¹⁴¹ 鲁比科纳县和圭特县因为一块名为 Chilak 的土地发生过冲突,该地靠近鲁比科纳镇的行政中心。Pariang 县对 Manga 土地提出的权利主张依然是与圭特县当局争执的焦点,因为现任州长在圭特的住宅便位于该地。

¹⁴² 国际危机组织采访,Leek 首领、Bul 首领,鲁比科纳、本提乌、朱巴,2011 年 8 月。

¹⁴³ Kuachang 曾是 Bul Nuer 分支部落 Cineg Par 的首领。刺杀者被控是 Leek Nuer 分支部落 Cieng Lokjak 的成员。

¹³⁶ 国际危机组织采访,苏丹人民解放军官员,本提乌,2011 年 8 月。

¹³⁷ 内部边界争端不仅限于联合州,实际上在南苏丹广大地区都存在争夺。

¹³⁸ 国际危机组织采访,朱巴,2011 年 7 月。

行为。¹⁴⁴董光向警方报告了该事件，并一度被软禁在家中，这在一定程度上也是为了确保其自身安全。

几周后，董光在乘车前往本提乌南部时遭到伏击，据称他出行的目的是按照传统习俗商谈有关杀人事件的赔偿事宜。一些 Leek 族官员将矛头指向 Bul 族族群，另外还有人指责在该州安全部门任职的 Bul 族成员，两个族群之间的关系陷入僵局。据报道，警方出动了力量，并施加压力要求解决此事，¹⁴⁵但 Bul 族族群领导人依然怒气难消，认为赔偿不够，且该州政府和司法部门未采取足够措施来阻止杀戮。¹⁴⁶

不论是否有根据，一些人质疑政府官员出于政治目的在两大族群之间推波助澜，一名州高级官员反驳说该指控包含令人遗憾的政治化意图。¹⁴⁷尽管各方为摒弃既往过节确实做出了努力，但这种观点再次加剧了政治分裂以及战争遗留问题的相关性。

其它因素也影响了解决此类地方冲突的努力，主要有以下几点：部族当局和县级行政长官的角色模糊不清、县级部族法庭和州司法部门的司法权不确定、法律适用性不一致、小型武器随处可得以及州政府对农村地区的影响微乎其微。因此，虽然边界问题不是联合州内部族群关系紧张的唯一源头，但解决边界问题有助于消除引发冲突的一个主要导火索。

IX. 分离引发新的不稳定

A. 经济封锁和公路网缺乏

由于南北紧张局势在 2011 年南北分离前夕激化，全国大会党对南北供给线实施了封锁。喀土穆未对这一行为提供解释，此举招致了朱巴和国际社会的严重不满。在 5 月阿卜耶伊发生激战导致多名苏丹武装力量士兵死亡后，报告显示苏丹军队高级将领要求执政党采取行动，其用意就是入侵阿卜耶伊。这一方案被政府推迟，而关闭边界则是一项折衷之举。¹⁴⁸该举动还可能是北方在公投前挤压南方，并图谋在公投后的重要谈判中占据有利地位的计划的一部分。封锁迅速造成了政治和经济影响，使联合州的不稳定局面继续恶化。

定期穿越边界的卡车遭到阻拦，航班飞机也被禁止向南方运输货物。南苏丹大片地区，尤其是与北方接壤的地区依赖的食品、燃料、建筑材料和其它物资主要来自喀土穆和北部其它地方。因此，物资禁运在南苏丹引发了严重的经济动荡和食品危机，也让依靠跨境生意维持生计的北部贸易商叫苦不迭。朱巴采取了多项措施来抵消其影响，肯尼亚和乌干达的供应商也试图填补这一空缺，但封锁仍然带来了极大的不利影响，联合州尤其深受其苦。¹⁴⁹

始于北部，横贯黑里格地区，而后进入联合州的道路是该州的进口要道。该道路自 2011 年 5 月以来一直处于封锁状态。通过来自北部的第二条供应线进出也受到了限制，这条道路始于卡杜格利，沿线穿过吉奥和巴让，最后到达本提乌。由于南部缺少可靠的与外部连接的通道，本提乌陷入了危险的孤立境地。联合州建立了替代的供应链，缓解了经济动荡，但无法解决根本问题。船只从马拉凯出发，取道索巴河以及毗邻的加扎勒河运送食品和其它货物。¹⁵⁰驳船也将货物从朱巴向北运过白尼罗河，在阿多克港上岸后再由陆路向北完成剩余的 150 多公里，到达本提乌。其他由南北公路走廊不定期开放，但联合州境内除外。

供应线不畅通致使本提乌及其周边县城的物价飙升，这一情况目前仍在继续。首都的基本商品价格

¹⁴⁴ 国际危机组织采访，芒雍县领导人，朱巴、本提乌，2011 年 8 月。

¹⁴⁵ 国际危机组织采访，本提乌，2011 年 8 月。

¹⁴⁶ 国际危机组织采访，首领、长老、芒雍县当选官员，本提乌、朱巴，2011 年 6-8 月。

¹⁴⁷ 国际危机组织采访，本提乌，2011 年 8 月。

¹⁴⁸ 国际危机组织电子邮件，国际官员，2011 年 6 月、10 月。

¹⁴⁹ “南苏丹指控北部采取封锁措施”，《苏丹论坛报》，2011 年 5 月 17 日。

¹⁵⁰ 货物装船由北部苏丹港口 Kosti（白尼罗州）运来，经过马拉凯或直达本提乌。该河道沿线的交通时断时续，充满不确定性。

大幅上涨,而且货物到达县城时价格涨幅更甚。为本提乌供货的主要市场位于邻近的鲁比科纳镇。2011 年 8 月,100 千克的袋装高粱在鲁比科纳市场的售价高达 450 南苏丹镑,比危机爆发时提高了 200%。¹⁵¹面粉、糖、食用油、燃料乃至洁净水的价格均上涨了一倍或二倍。后来又受到季节性降雨和在邻近的南科尔多凡州战事(见下文)的影响,物价上涨更为严重。

联合州的道路网有限,仅少数道路全年可通行,这些道路一般通往石油设施所在地或北方。与南苏丹的大部分地区一样,该地区糟糕的道路很快随着密集的降雨无法通行,导致各族群孤立无援,活动范围受到限制并且贸易也受到阻碍。南科尔多凡州的战事还阻断了卡杜格利—吉奥—巴让沿线的贸易和交通,使联合州北部的一处主要市场面临断供。

从朱巴开设一条畅通无阻的道路,将有利于货物从该国的经济中心更顺利地运出,从而降低物价,降低对北部供应线的依赖。现有的始于朱巴的一条道路向北穿过湖泊州的大部地区,但在接近联合州边界时路况恶化,且部分路段在雨季无法通行。¹⁵²从湖泊州穿过潘伊吉阿和利尔等县的第二条道路正在规划中,这条道路也将接通朱巴和本提乌,但是建设工作尚未展开。¹⁵³据国家道路与运输部的官员报告,多数现有提议和合同都不确定,因为正在等待新政府的审查以及预算分配的修改结果。¹⁵⁴此外,

¹⁵¹ 国际危机组织市场调查,鲁比科纳市场,联合州,2011 年 8 月。当前汇率为 2.95:1,450 南苏丹镑相当于 153 美元。

¹⁵² 这条从湖泊州首府伦拜克向北的路线已开始进行一些修复工作,包括清理一些地区生长过盛的丛林,但这条路线必须最终接通马因迪县(联合州南部)一条现有的道路,以便建立起直达本提乌的全季节通畅的路线但是,该方案以及相关的改善工作(如铺设从马因迪到本提乌的接续路段)目前处于停顿状态。这条路和其他规划的道路改善工作大多承包给总部位于喀土穆的 Ayat 公司,但官员声称工作在 1 月的公投以后几乎毫无进展。

¹⁵³ 这条路线将穿过沼泽地带。官员表示要大幅改进该道路的修建计划,使之同时成为一条堤坝,保护现有定居点免受白尼罗河常年洪水的侵扰。

¹⁵⁴ 国际危机组织采访,官员、道路与交通部,朱巴,2011 年 8 月。尽管州官员声称部分款项已得到保证,但两条路的资金主要来自该国政府。本提乌的基础设施官员声称,2007 年到 2010 年间,已动用州资金改善从州府到各县县城的道路,但所有道路目前均需维修。通过与州农林部的合作,已于 2011 年 3 月再次向朱巴申请资金,用于新建 1,200 公里的交通支线,但仍在等待

降雨和燃料短缺也妨碍了在此期间本可开展的工作。要打通这些出入外界的门户并实现全季节通行,必须要提高道路等级,配套良好的排水系统,并使用 maram(一种耐水效果极佳的红粘土)来铺设或覆盖路面。¹⁵⁵

从长期来看,南苏丹公路网的改善不但确保本提乌等地能发展经济,还对联合州更广大地区的发展至关重要。改善公路网还可使州政府的管理延伸到没有公路连接的广大地区,促进州安全部门服务范围的扩大以及机动性的提高,从而对出现大规模的掠夺牛群等扰乱安全的活动可以加以制止和及时应对。

B. 南科尔多凡的战事

《全面和平协议》即将结束,北方尚未解决行政中心与边缘地区的纠纷,而南北分离引发的政治和经济动荡,以及全国大会党加紧对权力的控制,使得纠纷的局势变得更加严峻。原有的紧张关系再度升级,战事在南科尔多凡州再次爆发,对北部和南部的稳定都造成了威胁。¹⁵⁶这种威胁跨过边界,影响到联合州,但尚难以评定所有的影响。

尽管南北已经分离,南科尔多凡和青尼罗州北部的过渡区域依然被大批的苏丹人民解放运动的支持者和苏丹人民解放军士兵占据。这些力量的存在表现为苏丹人民解放运动的马利克·阿加(Malik Agar)在 2010 年 4 月再次当选青尼罗州州长,以及科尔多凡竞选被推迟到 2011 年 5 月。在科尔多凡的选举中,全国大会党候选人艾哈迈德·哈隆(Ahmed Haroun)和苏丹人民解放运动候选人阿卜杜拉阿齐兹·阿尔和路(Abdel-Aziz Al-Hilu)各得一半选票。苏丹人民解放运动以存在欺诈为由拒绝接受选举结果,该州首府卡杜格利的局势骤然紧张。¹⁵⁷

回音。国际危机组织采访,基础设施建设部,本提乌,2011 年 8 月。

¹⁵⁵ 该地区的 maram 大多来自 Pariang 县,但在湖泊州伦拜克也有不少储备。国际危机组织采访,基础设施建设部官员,本提乌、朱巴,2011 年 8 月。

¹⁵⁶ 如需了解关于稳定的威胁和国际继续参与的必要的更多信息,请参阅:《国际危机组织冲突风险预警》,前引书。

¹⁵⁷ 如需南科尔多凡州选举情况的详细评论,请参阅 Aly Verjee,“有争议的选举,不全面的观察:苏丹南科尔多凡州 2011 年选举”,东非大裂谷研究所,2011 年 8 月。

随后,喀土穆出人意料的举动使得本已剑拔弩张的选举僵局进一步恶化。喀土穆军方最高指挥部于 5 月 23 日向苏丹人民解放军发送了一份备忘录,终止由《全面和平协议》创建的联合部队行使职权,要求南科尔多凡和青尼罗州的所有苏丹人民解放军武装力量移至 1956 年的边界以南,并且宣称打算从 6 月 1 日起重新将苏丹武装力量部队部署到边界以北的所有地区。¹⁵⁸北部境内数量可观的苏丹人民解放军部队(和苏丹人民解放军选民)所造成的复杂局面无疑需要采取更为微妙的解决方案来应对,而国内外的关键人物长期以来也一直呼吁建立新的政治和安全框架。然而,喀土穆却选择了武力,从而引发了新的战争。

6 月 5 日,苏丹武装力量开始发动进攻,随后很快将目标锁定在卡杜格利,包括苏丹人民解放运动领导人阿卜杜拉阿齐兹·阿尔和路的住所。¹⁵⁹重型火炮和空袭力量被投入战斗,打击范围包括多个人口密集的平民区。随后数周,传来了骇人听闻的报道,内容包括激烈的战斗、对平民有组织的打击、对土著 Nuba 人的种族清洗(因为他们过去与南苏丹和苏丹人民解放运动存在联系)以及众多法外处决。¹⁶⁰大规模难民潮和人道主义危机接连涌来。联合国的报告称,这些罪行如果属实,“将等同于反人类罪或战争罪”。¹⁶¹位于联合州/南科尔多凡州边界吉奥湖的苏丹人民解放军部队第 9 师遭到空袭,成为目标的还有联合州内巴让县的多个位置,据报道这些空袭行动持续到 6 月末。

巴让的平民向南逃难,大批无家可归的 Nuba 族人开始穿过边界进入巴让。仅有数百居民的孤立村庄倚达(Yida)很快成为难民营。这个难以到达的地区与最近的半通行村庄在雨季会被 17 公里的沼泽阻断,即使在旱季也没有道路连接。初步的需求评

估已经完成,但国际组织尤其是相关的联合国机构的动作缓慢遭到了一些人的批评。¹⁶²

仅有“善普施救援会”(Samaritan's Purse)一家援助团体通过四轮摩托得以进入该地区,成功地运送应急物资,开展人口登记并运输若干医疗官员。该团体随后组织了空投食品。食品大约有 200 吨,初期通过采购获得,随后由世界粮食计划署供应。但这些食品支撑不了多久,还需要更多的支援。¹⁶³联合国南苏丹特派团(UNMISS)在 8 月下旬开始了每周两次的直升机投放,但投放范围仅到达潘扬(Panyang)。前往倚达的空中路线很复杂,部分原因是因为靠近正在交战的边界,飞行路线较为敏感。由于路况依然艰难,且缺乏基础设施支持,目前仅有少数人道主义工作人员前往该村庄。此外,人道主义合作伙伴投入的力量远远低于此类应急行动的需要。¹⁶⁴

由于难民人数在 7 月超过了 5,000 名且不断增加,距离未界定的南北边界和持续的冲突地仅 25 公里左右的倚达被视为不安全之地。虽然在倚达以南 100 公里的地方确定了新的难民营地点,但评估和准备工作进展缓慢,难民代表对此也提出了保留意见,搬迁的方案因此尚未落实。加上雨季和交通不便,直至 2012 年初,倚达难民营可能将继续扩大。¹⁶⁵到 10 月中旬,该地的 Nuba 难民人数已超过 14,000 名,而且每天还有数百名“极度脆弱的”难民抵达。¹⁶⁶该州政府和当地官员均呼吁向“兄弟”提供支持,但最终有心无力。而且,如果未得到有效管理,涌入的难民潮不仅会拖累当地经济,还会给已经忙于应对各种事务的当地政府增加负担。

7 月 9 日的南北分离也使苏丹人民解放军部队的总部处于困难境地,因为受其指挥和供饷的多个师已不属于本国居民。由于公投后的安全协议尚未订立,而且南科尔多凡出现战事,要实现平稳过渡几乎不可能。

¹⁵⁸ 2011 年 5 月 23 日备忘录,关于“南北苏丹士兵联合部队(JIU)在青尼罗和南科尔多凡地区的使命终止”,签署人为联合防卫委员会参谋长兼主席 Ismat Abdul Rahman Zain Al-abideen 将军,由国际危机组织获得。

¹⁵⁹ 喀土穆宣称,苏丹人民解放军部队袭击了当地一个警察局,借此挑起冲突;苏丹人民解放军部队宣称,苏丹武装力量部队试图强行解除其成员的武器。

¹⁶⁰ “联合国专家就苏丹南科尔多凡地区的暴行发出警告”,联合国新闻中心,2011 年 7 月 22 日。

¹⁶¹ “2011 年 6 月 5 日至 30 日南科尔多凡发生的违反国际人权与人道主义法律行为的初步报告”,联合国人权委员会(UNHCHR)办公室,2011 年 8 月。该报告系与前联合国苏丹特派团共同编写。

¹⁶² 国际危机组织采访,援助官员,本提乌,2011 年 8 月。国际危机组织电子邮件,援助官员,2011 年 9 月。

¹⁶³ 国际危机组织采访,官员、联合国难民署(UNHCR)、援助官员,本提乌,2011 年 8 月。

¹⁶⁴ 国际危机组织电子邮件,官员、联合国人道主义事务协调办公室(OCHA),2011 年 9 月。

¹⁶⁵ 国际危机组织电子邮件,援助人员,2011 年 9 月。

¹⁶⁶ 国际危机组织电子邮件,援助人员,2011 年 10 月。“每周人道主义公告”,OCHA,南苏丹,2011 年 9 月 15 日。

根据报告,一些特别支援、人道主义和武装人员继续从南部和苏丹人民解放军部队进入南科尔多凡,但具体情况和规模无法确定。¹⁶⁷喀土穆借此指责南苏丹政府,以求至少在一定程度上转移谴责。¹⁶⁸可以认为,未来真正或者根据猜测会从联合州过境的支援力量将引起北方公众或者军方进一步的注意。

C. 归国潮

由于南北苏丹分离,居住在北方的大量南苏丹人返回南方。从 2010 年 10 月起,已有超过 340,000 人返回南苏丹,其中大约 85,000 人回到联合州,远远多于回到其它州的人数。¹⁶⁹一些人为新独立的祖国的未来欢欣鼓舞,多数人对于北方不确切的未来感到不安。他们所面对的国家已经深陷人道主义困境,而且经济复苏遥遥无期。加上联合州当前并不稳定,吸纳归国人员尤其面临严峻的短期和长期挑战。

由于 2011 年 1 月公投前夕出现了紧张局面和各方强硬论调,许多身在北方的南苏丹人担心,如果继续留在那里,将失去工作和住所,或者遭受更多的歧视。而他们的担忧也不是毫无根据,¹⁷⁰本来能为南北双方确定未来关系和定义公民权利的公投后谈

判尚未达成任何结果。因此,成千上万人收拾行李,开始涌向南方。他们搭乘驳船、巴士或任何可用的交通工具,奔向完全不可知的未来。他们的旅程漫长而艰难,有时还面临危险。归国人员多次被米塞里亚武装民兵拦截,沦为事实上的人质,并遭受折磨和虐待。这些事件加剧了边界地区的紧张局势,激化了对米塞里亚族群的仇恨,也使和平迁徙的谈判陷入僵局。

到达联合州后,归国人员几乎没有办法到达最终的目的地,由此出现了众多的临时营地和严重的拥挤。政府部门、联合国机构和援助团体立即争相提供援助、健康和营养筛查、食品、水和住宿。人口登记非常困难,尤其是对于“自发的”归国人员。这些未得到政府或国际合作机构协助或组织的人数占到了进入联合州归国人员的一半以上。

由于物价上涨,食品安全问题随之加重。临时的土地分配政策引发了不满和争端,迫使政府出台长期规划,以免这一问题迅速成为骚乱的主要源头。不论是对于接纳涌入人口的农村社区而言,还是对于许多从未来过南方或数十年未曾造访南方的归国人员而言,社会和经济可持续性问题的依然存在。许多人显然面临艰难的适应过程,那些已经习惯喀土穆城市环境的人尤其如此。

最初涌入的归国人员大多途经本提乌,但最终落脚在他们的祖籍县。由于本提乌在 2011 年中仍不断迎来归国人员(尽管人数较少),但剩下的旅程由于雨季的到来变得艰难,一些人则被持续的不安全局面阻挡。¹⁷¹这样的情况也限制了政府的救援努力,许多家庭脆弱无助,连基本的支持和权利都无法得到保障。政府的能力和准备情况依然无法满足需求,人道主义参与方则担心长期出现资源紧缺,无法满足长期吸纳回国人员的规划。¹⁷²地方政府则继续依赖于国际社会提供援助。

有众多的事务需要优先解决,全国的注意力都集中在独立和完成《全面和平协议》,归国人员问题影响渐弱。但是,归国人员人数之庞大和尚不明确的影响可能很快会迫使该问题重新成为该州和全国关注的重点。

¹⁶⁷ 一名美国政府高级官员指出苏丹人民解放军部队对南科尔多凡州和青尼罗州的武装力量支持“显著”且“令人担心”,并表示已做出多次努力试图劝阻朱巴。国际危机组织电话采访,2011 年 9 月。私人援助团体也在提供人道主义和其它援助。

¹⁶⁸ 8 月 30 日,苏丹政府致信联合国安理会,指控南苏丹积极支持南科尔多凡州和达尔富尔地区的反叛武装,包括通过各种渠道“直接从南苏丹政府向南科尔多凡的苏丹人民解放运动北方支部(SPLM-N)输送军用物资和增援力量”,该信签署人是外交部长 Ali Ahmad Karti(使用阿拉伯语,由国际危机组织翻译)。这些指控被南苏丹政府和军队发言人断然否认。“南苏丹否认协助达尔富尔和南科尔多凡的反叛武装”,《Radio Miraya》,2011 年 8 月 31 日。但是,朱巴领导层仍在继续就是否应支持南科尔多凡和青尼罗州武装以及其它周边地区展开艰难的讨论,以便向喀土穆施压。国际危机组织采访,国际官员,内罗毕,2011 年 8 月;苏丹人民解放运动高级官员,2011 年 10 月。

¹⁶⁹ 数据来源于:“每周人道主义公告”,OCHA,南苏丹,2011 年 9 月 29 日。

¹⁷⁰ 喀土穆的信息部长在 2010 年末发出警告,如果公投结果选择分离,南部人民将“不享受公民权、工作或福利,他们将不得在喀土穆从事买卖,他们将无法在医院得到救治”,随后他受到了广泛的批评。“全国大会党部长因身处北部的南苏丹人‘将不享受公民权’言论受到批评”,《苏丹论坛报》,2010 年 9 月 25 日。

¹⁷¹ 由于进入联合州的道路被封锁,多数欲返回该州的归国人员现在必须穿过北部边界进入上尼罗州,然后自行或在国际移民组织(IMO)的协助下前往本提乌,通常通过坐船。

¹⁷² 国际危机组织采访,联合国和人道主义官员,本提乌,2011 年 8 月。

X. 资源导致的不稳定性

A. 牲畜盗窃

尽管商业价值不高,但牛群是苏丹尼罗河流域各部落的一种主要货币。当地居民生活的许多方面都涉及牛群,其重要地位使之经常成为族群冲突的核心。牛群抢掠及其引发的冲突世代以来都是农牧民生活的一部分。但是,抢掠的性质和范围已经改变,暴力行为不断增多,并成为联合州西部边界沿线社区重要的问题源头。¹⁷³除了每年面对米塞里亚部落的骚扰,联合州境内各部落也会出现季节性掠夺和反掠夺。在主要民族努尔人与南部和西部相邻的丁卡族群之间,掠夺行为出现得更频繁。最大的问题发生在贯穿联合州—瓦拉布州—湖泊州的共同放牧走廊。

联合州南部的许多族群感觉自己被州政府边缘化,要应对猖獗的犯罪活动以及与相邻的丁卡族之间由牛群引发的冲突。基础设施、道路和州政府影响力(行政、安全和司法)在许多地区都极为有限,放任了持续的牛群掠夺行为。而且,这种治理和安全真空的影响在南部潘伊吉阿、梅因迪和科赫等县的广阔的沼泽地区尤为明显。这一地区被国际顾问称为“世界尽头”。¹⁷⁴此地的牧民经常在放牧地带与共用该地的丁卡族发生冲突,这些丁卡族居住在毗邻的托吉北部和东部等县(瓦拉布州)以及北伦拜克、东伦拜克、中伦拜克和东伊洛尔(湖泊州)等

¹⁷³ 牛代表财富和社会地位,并用于赔偿过错和支付嫁妆。从附近的牛主人或部落处盗窃牲畜(通常是为了补充存货量)的掠夺行为非常普遍。然而,随处可见的武器,特别是年轻人的参与,使掠夺变得非常血腥,有时背离了传统行为和权威。如需了解牲畜对于南苏丹游牧族群的重要性的更多信息,请参阅 Sharon E. Hutchinson,《努尔人的困境:应付金钱、战争和国家》(Berkeley, 1996 年)和国际危机组织报告,《琼莱的部落冲突》,前引书。

¹⁷⁴ 国际危机组织采访,国际维持稳定顾问,朱巴,2011 年 8 月。美国国际开发署(USAID)过渡与冲突缓解办公室旱季时在该地支持维稳活动,协助当地政府扩建,向当局提供资源以帮助监督和管理冲突(县级政府总部建筑、通讯和交通设备等),以及开展各种项目以吸引易受引诱的年轻人。还在这条走廊上设想了一系列的其它项目(地方警察站和法庭、道路改善、取水点),资金来自南苏丹重建基金,该基金是由联合国开发计划署(UNDP)管理的一揽子发展基金。一些工作已经开始,但多数仍在规划阶段。

县。2011 年,有报告显示这些族群之间发生了大约 54 起冲突,导致超过 300 人死亡。¹⁷⁵

琼莱州的对立部落之间大规模的牛群掠夺和反复不断的冲突在近年来引起了广泛关注,其根本原因大多与联合州及周边州所出现的冲突的原因相似。¹⁷⁶各族群确实卷入了这些冲突,由于当地多数掠夺行为发生在种族之间,种族裂痕引起了人们的担忧。但是,州官员也指出当地的牛群掠夺与发生在其它地区类似事件的区别,并强调犯罪因素在其中占更大比重。他们谴责那些武装的和无业“犯罪”青年团伙,这些人通过掠夺牛群并在合法市场上将其出售来谋生。¹⁷⁷一些人可能希望淡化该问题,将其定性为纯粹的犯罪。但也有理由认为联合州的牛群掠夺可能很大程度上也受到了利润的驱使,就如那些传统的各族群之间因为稀缺资源发生过节或争夺的动机一样。

战争时期扩散的小武器改变了牛群盗窃的性质。在过去,人们仅使用棍棒和利矛。发生在这个麻烦不断的三州交汇地带的暴力掠夺引发了人们对该地区巨大的武器流通数量以及全面解除武装的必要性的关注。由于南苏丹已实现独立,解除武装可能重新成为中心议题。事实上,联合州南部和相邻的湖泊州和瓦拉布州已经在做出初步的努力。湖泊州的领导人已经启动了一些自愿解除武装的活动。与此同时,数千名苏丹人民解放军部队士兵进驻该地区,开展进一步的解除武装行动。

州政府官员报告了联合解除武装的方案,并且指出三州州长已向总统提出执行辅助措施的建议。¹⁷⁸任何策略要想取得成功,都少不了进行协调。包括联合州在内,不公平且强迫性的解除武装活动已开展数年,留下种种安全困局,加深了各族群之间的仇恨,也削弱了政府的公信力。政府对武器的存放和管理不善,且不愿意销毁武器,这使得解除武装的效果大打折扣,被收缴的武器有时还回流到各族群手中。除非各地区的解除武装活动得到公平开展,

¹⁷⁵ 冲突事件来源于非官方数据;该数据以地方当局和应对评估团队的报告为依据。国际危机组织电子邮件,联合国 OCHA 官员,2011 年 9 月。

¹⁷⁶ 如需了解导致牛群掠夺和相关不安全现象的问题评论,包括解除武装行动面临的挑战,请参阅国际危机组织报告《琼莱的部落冲突》,前引书。

¹⁷⁷ 国际危机组织电子邮件,联合国官员,2011 年 9 月。

¹⁷⁸ 国际危机组织采访,州部长,本提乌,2011 年 8 月。该建议据称还多次包含针对联合牲畜营地开发区的提议,但尚不确定这些方案是否会实际落实,因为它们耗资高昂,且目标地域情况复杂,遍布沼泽。国际危机组织电子邮件,联合国官员,2011 年 9 月。

并在其后提供充足的替代性安全措施, 否则平民仍然可能不愿意配合, 暴力事件也将继续发生。

苏丹人民解放军部队最高指挥部认为, 重新启动解除武装行动是解决近年来激化的牛群掠夺行为的唯一途径。¹⁷⁹要求平民交出武器确实必要, 但这样的纠正措施无法根治问题。从长远来看, 为年轻人提供更多的经济机会、保障食品安全、加大对政府分权的承诺、建立更加专业和强大的警察队伍、发展农村基础设施、赋予地方法庭权力并与州法治机构衔接、化解政治和社会不满, 都是消除暴力掠夺牛群行为的必要措施。

B. 石油

联合州拥有南苏丹已探明石油储量的相当部分。其地下资源以及来自毗邻的上尼罗州的资源推动了全国经济发展, 并为该州创造了额外的收入。然而, 因为缺乏有形的发展收益、腐败指控普遍存在, 且开采活动造成了长期的社会和环境问题, 该州居民仍无法确定这些资源能带来的净效应。此外, 联合州的石油产区是 20 世纪 90 年代和 21 世纪初石油引发的冲突和流离失所的源头, 这样的历史令民众难以遗忘。

南北分离后, 联合州的石油业务可能发生改变。南苏丹将取得对该行业的更大控制权, 伴随而来的是巨大的责任。借此机会南苏丹政府也能对过期的石油合同进行审查, 并由此重新理顺财务和透明行为、创造就业机会的目标、环境标准以及政府、石油企业和当地社区之间的关系。尽管联合州的石油产量有所下降, 但该行业将在未来数年继续影响该州的政治、经济和社会特征, 只是说将产生何种影响。

而且, 南北之间就未来的石油开采的谈判依然任务繁重。原苏丹的石油储量大约有四分之三位于南方, 但用于开采石油的基础设施(管道、炼油厂和出口枢纽)则位于北方。因此, 两国不仅严重依赖于石油资源, 而且要想在近期继续从石油获利, 还必须依靠对方。旷日持久的谈判尚未就分离后的结算、管理安排、未来的输油管费用、运输费和北方出口基础设施的使用达成一致意见。¹⁸⁰在联合州

油田, 现有石油业务已经有一些初步的变化, 但该州石油行业的未来动态将在一定程度上取决于对话的结果。

1. 现有业务和未来变化

2 个石油财团在该州 5 个县(巴让、鲁比科纳、芒雍、圭特和科赫)的油田从事生产。1 号、2 号和 4 号特许油田横跨未界定的边界, 包含联合州和南科尔多凡州的土地, 出产优质的尼罗河混合原油。这些特许权业务在《全面和平协议》期间利润最高。但其产量已经在 2005 年达到巅峰, 近年来大幅降低, 开采速度放慢。¹⁸¹开采活动加强也许能减缓产量滑坡, 但这些油田和南苏丹其它各油田的产量预计在未来十年将呈现稳定的下滑态势。¹⁸²这些特许油田的拥有者是大尼罗石油作业公司(GNPOC), 该财团包括中国石油天然气集团公司(40%)、马来西亚石油公司(30%)、印度石油天然气公司子公司 Videsh(25%)和苏丹国家石油公司(5%)。GNPOC 出口管道是苏丹两大石油网络的主干线, 始于联合州油田, 贯穿黑格里油田和喀土穆, 再绵延大约 1,600 公里到达红海岸边的苏丹港。¹⁸³

的谈判者无法接受这样的逻辑, 他们另外根据两个独立国家之间的共同利益提出了一揽子财政计划, 并且拒绝延续分享安排。尽管南部满怀愤怒, 但朱巴知道一个具有经济生存能力的北部符合它自身的长期稳定利益。根据国际货币基金组织计算出的 53 亿美元缺口分析数据, 苏丹人民解放运动提出 30 亿美元的方案, 帮助弥补未来 3 年的缺口, 其中一半采用折价石油、运输费、税费的形式, 另外一半则通过取消所欠款项实现。然而, 双方的谈判立场不断发生变化。国际危机组织采访, 谈判团成员、国际顾问, 朱巴, 2011 年 7 月。

¹⁸¹截至 2011 年 5 月, 特许油田 1、2、4 号石油总产量中约有 60% 来自南苏丹。这些特许权块的产量已下降, 具体如下(数据单位为千桶/年): 2005 年: 102,937; 2006 年: 92,151; 2007 年: 89,649; 2008 年: 74,946; 2009 年: 64,167; 2010 年: 55,000。Jill Shankleman, “南苏丹的石油和国家建设: 新国家, 旧行业”, 美国和平研究所, 2011 年 7 月, 第 5 页。

¹⁸²“公投后的苏丹石油业: 会议报告”, 欧洲苏丹石油联盟(European Coalition on Oil in Sudan), 2010 年 12 月。

¹⁸³该管道将石油输往提炼厂, 还输往苏丹港以便出口。该管道由中国承包商建设, 于 1999 年投入使用, 后来延伸到联合州的油田。它在随后几年的战事中成为军事目标。该管道目前由 GNPOC 的大股东中国石油天然气集团公司运营。

¹⁷⁹ 国际危机组织电子邮件, 联合国官员, 2011 年 9 月。

¹⁸⁰ 由于喀土穆将失去主要收入来源中的很大一部分, 因此希望南部帮助弥补即将出现的收入缺口。7 月, 喀土穆的谈判立场大致为 100 亿美元, 在 6 年内逐渐取消财富分享。其对“资源损失”的计算基于 2005 年以来通过《全面和平协议》财富分享协议所产生的收入。南部

由于 1 号、2 号和 4 号特许油田跨越边界, 谈判正在进行, 以确定 GNPOC 的未来结构和业务。南苏丹的官员表示希望将 GNPOC 划分为南北独立的企业, 南方分支的总部位于朱巴。他们称, 这些变化还将改善产能, 使联合州的油田具有独立运营的能力。¹⁸⁴一些人对 GNPOC 的分拆持保留态度, 声称这样做“代价极其高昂且非常复杂, 两家公司很可能都业绩不佳。”相反, 他们建议成立跨境的联合管理体系。¹⁸⁵对话正在进行, 但分拆可能性较大。¹⁸⁶

目前白尼罗石油作业公司 (WNPOC) 运营的 5A 号特许油田的大部分也在联合州境内, 产油油田位于 Tharjath (科赫县) 和 Mala (圭特县)。组成该联合体的公司有马来西亚石油公司 (69%)、印度石油天然气公司子公司 Videsh (24%) 和苏丹国家石油公司 (7%)。出于各种原因, 该油田产量远远低于预期, 主要是受到石油的重质特性和提炼技术方面的限制。来自 5A 号特许油田的石油与 1、2、4 号特许油田的原油合在一起最高可达到大尼罗输油管道总流量的 10%, 以避免对喀土穆的提炼设施供油造成破坏性的破坏。¹⁸⁷因此, 该油田的产量将与 1、2、4 号特许油田的产量同步下降, 但针对此问题的技术解决方案能使 5A 特许油田实现全面产能。¹⁸⁸同时, 由于 2010 年的一批钻探并未勘出石油, 白尼罗石油作业公司放弃了在毗邻的 5B 号特许油田的运营权。

随着南苏丹独立, 联合州官员希望在扩大石油行业和吸引更多的投资者, 包括在联合州建设一座日产能达 10,000 桶的小型提炼厂。他们认为, 这样的提炼厂可以满足包括石油企业自身在内的当地市场需要, 减少该州供应线被封锁而导致的对外石油依赖, 并且在当地创造就业机会。据报道, 中国、俄罗斯、美国和阿拉伯国家的投资者已前往该州评估

此项目, 可能已经确定厂址,¹⁸⁹但能源部的一位官员表示“尚未取得显著进展”。¹⁹⁰而且, 能否将此项目和其他拟议中的提炼厂纳入全国石油行业管理方案尚不得而知。2009 年, 提炼厂问题被蒙上了强烈的政治色彩, 当时相邻的瓦拉布州宣布建设一处国家投资的设施的方案, 激起了愤怒情绪、种族敌意、任人唯亲指控, 并且加深了联合州与朱巴之间的政治分歧。¹⁹¹

南部石油企业设施中的从业人员结构也成为越来越有争议的问题。许多设施的工作人员主要是北部苏丹人。4 月, 该州州长突然驱逐了数百名来自北部的石油工人和工程师, 他们主要供职于由 GNPOC 运营的联合州油田。州长表面上以安全为由, 但这次事件直接体现了南北之间由来已久的不信任。朱巴不得不采取干预措施, 包括由当时的能源与矿业部长加朗·顶 (Garang Diing) 进行出访, 以确保这些人员的回国。州长塔班随后要求在联合州经营的石油企业必须雇用本地人从事不需要专业技能的职位, 希望在该行业增加南苏丹人比重。¹⁹²同样, 所有在南部经营的石油企业和联合体都被要求将其总部迁往朱巴。

随着朱巴开始加强对石油行业的管理方面, 政府希望增加就业和对教育的投入, 从而防止明显的产能下降并创造工作岗位。对现有合同的审查有助于重新确定全国范围内的就业目标。能源与矿业部希望通过 GNPOC 及其母公司的帮助, 获得更多在国外接受培训机会。该部希望尽快将更多的南苏丹人派往联合州的石油设施工作, 然后再评估职位需要缺口并从其它地方雇用人员填补空缺, 包括雇用北部苏丹人。

¹⁸⁴ 国际危机组织采访, 能源与矿业部高级官员, 朱巴, 2011 年 8 月。

¹⁸⁵ “如何分离连体婴”, 欧洲苏丹石油联盟, 2010 年 12 月。

¹⁸⁶ 不论结果如何, 朱巴希望在两个特许权中确保对 Sudapet 股份的控制, 以便将其转移到自己的国有企业 Nilepet, 或者将其出售。国际危机组织电子邮件, 石油行业专家, 2011 年 9 月。

¹⁸⁷ 特许权块 5A 的产量 (数据单位为千桶/年): 2005 年: 0; 2006 年: 4,346; 2007 年: 8,586; 2008 年: 8,067; 2009 年: 7,152; 2010 年: 6,102。Shankleman, 前引书。

¹⁸⁸ 国际危机组织电子邮件, 国际石油行业专家, 2011 年 9 月。一项可能的解决方案是扩大提炼产能, 即加工更重质原油的能力。

¹⁸⁹ 所考虑的厂址包括 Tharjath (科赫县)、Mala (圭特县) 和阿多克港 (利尔县) 的产油油田当地或附近的地区。

¹⁹⁰ 国际危机组织采访, 国会发言人, 本提乌, 能源与矿业部高级官员, 朱巴, 2011 年 8 月。

¹⁹¹ 仍在考虑多个提炼厂方案, 并将一定程度上依赖于北南石油开采分配的结果。朱巴的能源与矿业部采用的地区发展方案包括在 Gemmaiza (Terekeka 县, 中赤道州) 的一座提炼厂, 提议产能为每天 100,000 桶, 可将提炼产品出口到邻近国家, 最主要是埃塞俄比亚。提议的另一座提炼厂最早于 2009 年宣布, 提议产能为每天 500,000 桶, 位于 Akon (瓦拉布州 Gogrial 县), 是与总部位于喀土穆的 Ayat 公司的合资企业的一部分。国际危机组织采访, 能源与矿业部高级官员, 朱巴, 2011 年 8 月。

¹⁹² Bonifacio Taban Kuich, “南苏丹总统不顾联合州发生冲突, 宣布北部石油工人应回国”, 《苏丹论坛报》, 2011 年 4 月 26 日。

最后,要想实现联合州石油行业的新增投资,必须要改善安全局面。持续的不稳定会导致企业放弃继续开采或投资建设商业基础设施。

2. 收入是否合理支配?

一直有质疑的声音表示该州石油收入可能被非法使用,而该问题只有通过将来规范收支报表才能得出结论。¹⁹³州政府转拨金额的财务漏洞凸显了这一问题的严重性。近年来,在联合技术委员会认同生产和转拨金额后,喀土穆财务部的石油分部会每月发布数据,但这些数据无法轻易获得。最近的数据显示,联合州 2011 年 1 月至 5 月的石油收入额为 1,138 万美元。¹⁹⁴假设 2011 年接下来的时间里的生产速度和石油价格保持相对稳定,其年收入额(按 2% 的分配额)将大约是 2,700 万美元(约 7,200 万南苏丹镑)。¹⁹⁵然而,该州财政预算预测的石油收入仅为 3,000 万南苏丹镑,而本年度前 5 个月的业绩已超过该数字。同样地,该州预算报告的 2010 年实际石油收入为 2,250 万苏丹镑,约为联合技术委员会年终报告中所述向该州转拨的 4,300 万苏丹镑的一半。¹⁹⁶

这些错误或漏报体现了地方财政预算工作中的一些薄弱环节,同样也反映了腐败问题。中央政府的预算编制工作有了明显的改善,但州一级的预算编制和支出报告还是前后不一致。从某种意义上说,这还是一项“全新的”工作。另一个原因是大多数州一级政府机构的专门人才有限。进一步加强地方的预算和会计工作可以有效杜绝腐败。¹⁹⁷

今后几年必然会加强对石油收入转拨的公共监督,因为:1) 南部苏丹加强了对石油收入的控制,这将限制喀土穆当局合法或非法染指石油收入;2) 根据南部苏丹最近通过的临时宪法,产油地的收入份额将从 2% 增至 5%。¹⁹⁸ 在南部苏丹立法会审议宪法草案期间,一个来自本提乌的代表团成功说服立法会提高了该比例。许多州一级官员之前都承认大幅提高分配比例会带来风险(造成各州之间的经济差距、种族仇恨等等),并以石油开采会造成社会和环境危害为主要理由反对大幅提高收入分配比例。驻朱巴的产油州的代表却经常要求获得更高的份额。人们将来的态度可能会发生变化,而在协商制定永久宪法的过程中,全国石油收入的分配模式肯定会起关键作用。因为无论协商采用哪种模式都会影响产油州和这个新独立国家的稳定和特性。¹⁹⁹

3. 对环境的破坏

苏丹和南部苏丹的石油开发造成的环境破坏很严重。在联合州,石油勘探活动和不顾后果的开采扰乱了当地的社会秩序和生态环境,使得当地居民流离失所,河流改道,并破坏了当地的农业。近年来,当地居民表达了对现状的愤怒,抱怨得最多的往往是水体污染。²⁰⁰ 原因主要是废弃物处理不当,具体说就是“导致牲畜死亡和罹患重病的油田污水

¹⁹³ 尽管一份目前即将完成的石油法案草案作出将提高透明度和加大问责力度的一般性承诺,但该法案或石油行业的其它立法还应包含明确的标准,对收入和开支的验证和公布进行管辖。有关产油州分配额的条款也应包含公布承诺。国际危机组织查看过的该法案草案的其中一个版本未包含这些内容。国际危机组织电子邮件,石油行业专家,2011 年 9 月。

¹⁹⁴ 由北南官员组成的联合技术委员会在每月会议上就此数据定期达成一致意见。此类会议自 2011 年 6 月以来尚未召开过,原因是南北分离和有关未来石油安排的谈判停滞不前。因此,2011 年 5 月的数据(在 2011 年 6 月达成一致意见)是最新的可用数据。

¹⁹⁵ 此项计算的依据是 2.65:1 的汇率(喀土穆的苏丹中央银行设定的 2011 年 1 月至 5 月间的平均汇率),数据来自苏丹中央银行网站 www.cbos.gov.sd。国际危机组织未能核实联合州财政部在该州预算中使用的数据,可能该部门采用的是自己的估算,而非来自喀土穆的官方汇率。因此,以镑为单位的实际数字可能高出很多。如果使用 2.95(既是兑换南苏丹镑的当前汇率,也是朱巴目前用于石油收入交易的数字),该数据将上升至 8,000 万镑。国际危机组织采访、电子邮件,国际顾问,2011 年 9 月。

¹⁹⁶ 联合州 2011 年预算副本,从朱巴的财政部获得。

¹⁹⁷ 目前,联合州正在修订它的 2011-2013 年度战略发展计划和相关的预算预测,以便与现有的全国发展计划相衔接。自 2011 年以来,各个县都积极参与所在州的发展和预算规划,虽然州一级政府和国家财政部都对大量“自上而下”的预算编制工作还有一些抵触情绪。危机组织访谈,国际顾问,朱巴,2011 年 8 月。危机组织报告《南部苏丹的政治和过渡》的相应章节。

¹⁹⁸ 临时宪法第 178 (1) 款规定:产油州的石油收入分配额应该从 2% 提升至 5%,应按下列方式分配:(a) 其中的 2% 应该分配给产油州;(b) 剩余的 3% 应该分配给当地族群。石油收入的分配应该受到相关法律的监管。但宪法没有规定如何向当地族群分配这 3% 的石油收入。

¹⁹⁹ 请参阅危机组织的报告《南部苏丹的政治和过渡》第 20-24 页,了解南部苏丹的石油收入分配模式和相关潜力。

²⁰⁰ 危机组织访谈,联合州,2011 年 3 月。

的排放、以及钻井泥浆和其他废弃物的处置不当”。²⁰¹

在保护和赔偿受害的族群，以及促进当地发展和制定环境恢复标准方面，南北方的政治精英们无能为力，既不能保护当地的族群，也不能消除民众的不满和让肇事公司承担责任。在南北双方达成《全面和平协议》期间，石油公司攫取了大部分石油开发利益和关联财富，蚕食了本地族群的利益。在治理石油开采导致的社会和环境破坏方面，南部苏丹政府确实表现出很大（然而还不够）的决心。联合州要求进行谈判，将该州的份额增至 5%。如果将增加的份额真正用来消除对本地的社会和环境破坏，这将是朝正确的方向迈出的一步。南部苏丹的官员也希望根据即将颁布的石油法重新商谈石油开采合同，以加强对环境控制。²⁰² 刚刚独立的南部苏丹政府及本提乌当局就未来的石油业监管和执法定下的基调，这将是决定联合州未来的稳定和社会秩序的关键因素。

C. 土地和商业用地投资

在联合州和整个南部苏丹，土地所有权和使用权一直是一个社会热点问题。南部苏丹政府没有为刚刚回归祖国的南苏丹人制定明确的土地分配政策，使问题有所激化。²⁰³ 随着投资环境的稳定，州政府官员积极快速地寻求外商投资。²⁰⁴ 近年来，土地征用引发了很多争议，新的大型商业投资潜力将使土地政策和相关权益问题浮出水面。土地压力可能加剧，而所有权问题、族群权力和利益、以及相应的政府政策都必须明确。联合州石油开采业的残酷教训表明：要避免新的矛盾，就必须严格执法、制定保护措施和加强政府监督。

2005 年以来，南苏丹吸引了各路外商投资（他们是投资的主力军）。他们在南苏丹购入大片的商业用地。这个历经战火洗礼、如今一分为二的国家没有切实可行和实在的法规，成了狂热投资者的投资沃土。来投资的往往是显赫的个人投资者，他们很少考虑本地居民。南苏丹政府“出租了”大片的土地和

不受限制的资源开采权（包括对联合州的开发权），出让价格有时只是土地实际价值的零头。开发利益包括农业机械化计划、林业、石油和矿产资源勘查，包括土地价值的炒作（这类炒作往往是以后续石油勘探作为赌注）。²⁰⁵

挪威人民援助会（Norwegian People's Aid）发布的 2011 年度报告指出：外商和国内投资者购入的大宗土地占南部苏丹总面积的 9%。²⁰⁶ 许多土地购置交易属于暗箱操作，可能受影响的地区都蒙在鼓里。南部苏丹政府于 2009 年制定了土地法，成立了国家和州的土地委员会。即使如此，还是缺乏法规执行机制。土地行业的管理标准和程序不完善或者没有得到严格遵守，在州一级尤其如此。临时宪法规定了一些重要的土地保护条款，也将正式通过修订后的土地政策。具体的时间表还没有确定，因为该政策和其它许多政策还有待司法部审核。²⁰⁷ 在此期间，“临时宪法的法律模糊性”意味着相应的程序也是临时的，从而损害法律和程序的透明度和问责制。²⁰⁸

2009 年，联合州的一项土地持有权安排在当地引发了争议。当时有报道说一家美国投资公司扎克资本（Jarch Capital）扩大了与马蒂普和他儿子经营的合作。扎克资本与马蒂普签订合同，租下了名义上由马蒂普“控制”的近一百万英亩的土地。这宗交易是南苏丹历史上最大宗的同类投资之一，最初计划购入芒雍县近 80% 的土地，后来还试图商谈再购入一百万英亩的土地。²⁰⁹ 但是，这类暗箱交易的最终结果如何还不得而知。县和州政府的官员都说扎克资本的交易已经失效。²¹⁰ 只有当相关的法律变的牢固，政府机构完善了相应的监督机制，其它此类合同才可能得到彻底的审查（甚至被取消）。如

²⁰¹ Luke A. Patey, 《前路坎坷？苏丹的石油和资源诅咒》，《非洲事务》第 109 卷，第 437 (2010) 617 页。

²⁰² 全面的环境影响审计有助于南部苏丹建立适当的控制机制，为赔偿石油业受害人提供依据。石油法草案即将定稿，不久将提交议会审议。危机组织的电子邮件通信，石油业专家，2011 年 9 月。

²⁰³ 关注点包括个人和族群的权力、放牧和水资源获取、边界、土地管理、管理和分配。

²⁰⁴ 危机组织访谈，本提乌，2011 年 3 月和 8 月。

²⁰⁵ David K. Deng, 《新边疆：南部苏丹大规模土地投资基准调查》，挪威人民援助会，2011 年 3 月。

²⁰⁶ 同上。

²⁰⁷ 2010 年，在国际顾问的支持下，制定了土地政策草案。草案目前还在司法部手里。在理想状况下，应该将草案提交全国立法会审批。危机组织的电子邮件通信，国际顾问，2011 年 9 月。可能会有更多的民众支持加强监管，因为基尔总统在最近的一次公开演说中表示关注土地出售问题，并发誓审核全部土地交易，根据相关法律监管未来的土地出售交易。“Salva Kiir Mayardit 将军就问责制和透明度向南部苏丹人民发表的声明”（未注明日期）。

²⁰⁸ David K. Deng, 同前。

²⁰⁹ 同上。在签订《全面和平协议》之前，扎克资本与马蒂普就开始了交往。当时，扎克资本的民兵组织控制了联合州的大部分油田，主要是为了石油。

²¹⁰ 危机组织访谈，朱巴，2011 年 6 月。

果投资者对成本收益的分析受到更严格的法规监管，本地族群增加了的不安全感，以及糟糕的族群关系的影响，他们可能也会放弃一些项目。

同时，本地族群希望新的商业投资项目能够更好地造福本地社会。根据协和—斯塔达资本 (Concord—Citadel Capital) 澳大利亚分公司的报告²¹¹，协和在联合州的圭特县和巴让县拥有近 250,000 英亩的土地。协和已经开始开发这块土地，将其作为农业用地，并获得了州政府的支持。²¹² 该公司指出，第一年的农业收成将全部面向本地市场销售，这应该能够增强短期内的本地食品保障。但是，有人担心它的工业化运作不可能创造大量的本地就业机会，也有人担心较低的租金和大幅度减税意味着当地政府获得的经济收益将极为有限。²¹³ 其它公司也表达了同样的愿望：先开发土地种植谷物，满足本地需求；等规模扩大后，买入更多土地，继续大量种植农作物，用于出口。²¹⁴

联合州和南苏丹在招商引资中普遍表现出热情的同时，应该仔细考虑下列因素及其对本地人的影响，并保持一定的平衡：投资的透明度和进行族群协商、本地居民的权益和赔偿、创造本地就业机会、加强食品保障（面向本地市场销售，而不是国际市场）和环境保护。

XI. 结论

现在，南部苏丹已经独立了，当局应该将注意力转移到维护本地社会的稳定上。在联合州，社会稳定工作面临很多问题，需要出台有针对性的解决方案，而整个国家也同样面临种种挑战。民众的期望很高，因为各地区都希望新时代来临意味着更安全的环境，更完善的服务，更快的发展，以及更负责任的政府。新政府的成功在很大程度上取决于州政府和县政府的成功，而不是中央政府。不过中央政府确实需要完成很多任务。但是，国内和国际行为体要开阔视野，不要只关注朱巴，要关注联合州乃至整个新生共和国所面临的终究要到来的诸多挑战。

朱巴/内罗毕/布鲁塞尔，2011 年 10 月 17 日

²¹¹ Concord 是 Wafra 的分公司，是受到 Citadel Capital 支持的平台公司，“中东和非洲的一家私人股权投资公司...，在 14 个国家有超过 87 亿美元的投资”。“Wafra 在苏丹收割了第一棵商业小麦”

(www.citadelcapital.com)，2011 年 7 月 4 日。Citadel 在南部苏丹和苏丹的利益远不止农业。

²¹² 危机组织访谈，高级政府官员，本提乌，2011 年 8 月；David K. Deng，同前。

²¹³ 危机组织电子邮件通信，苏丹土地问题专家，2011 年 9 月。

²¹⁴ 有一项建议涉及与南部苏丹政府合作，建立几个农业培训中心的阶段性发展计划。危机组织电话访谈，记者，2011 年 9 月。

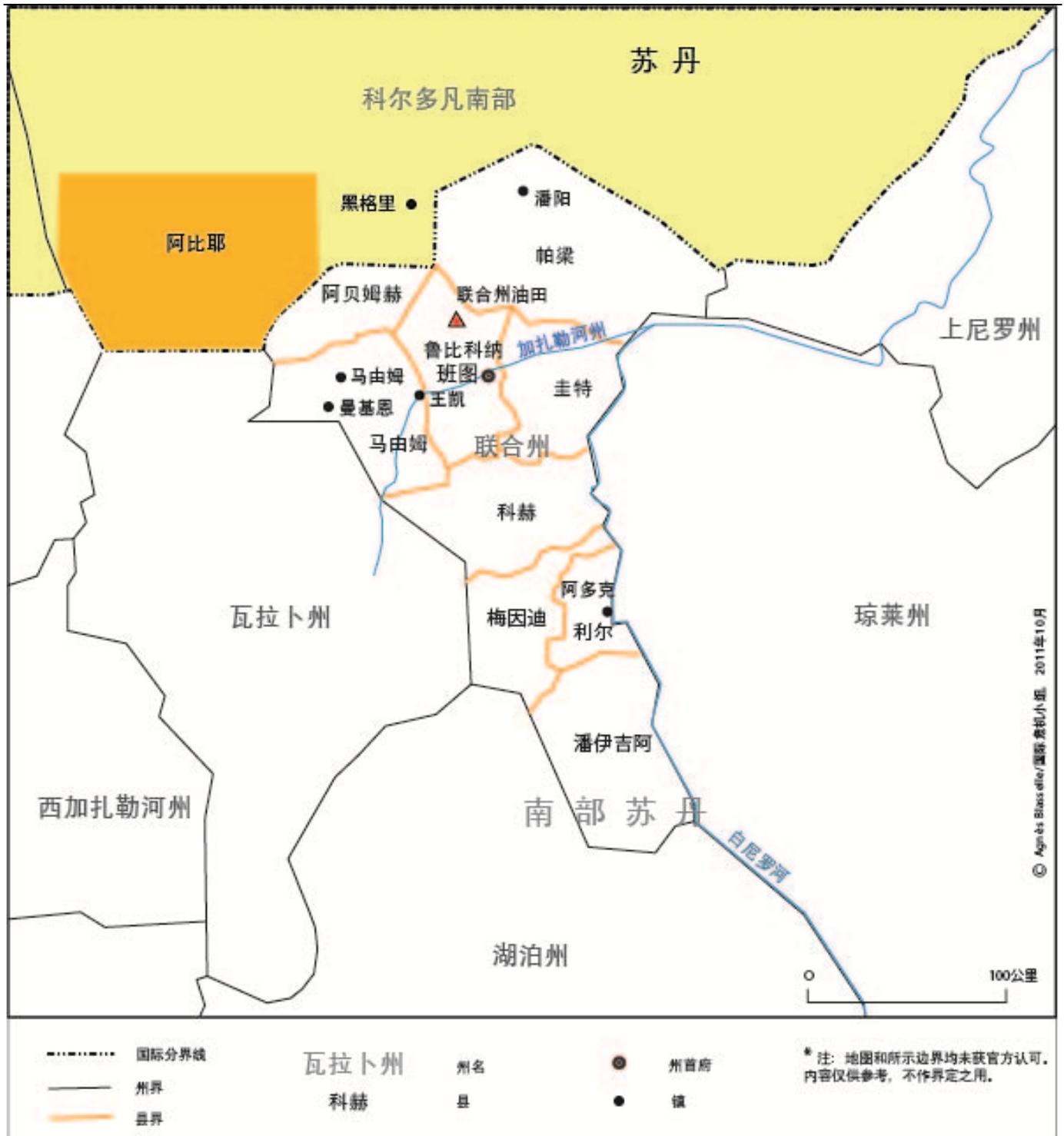
附录 A

南部苏丹共和国地图

注：下述地图及其边界并未获得官方认可，仅供参考，切勿声称其为确定信息。

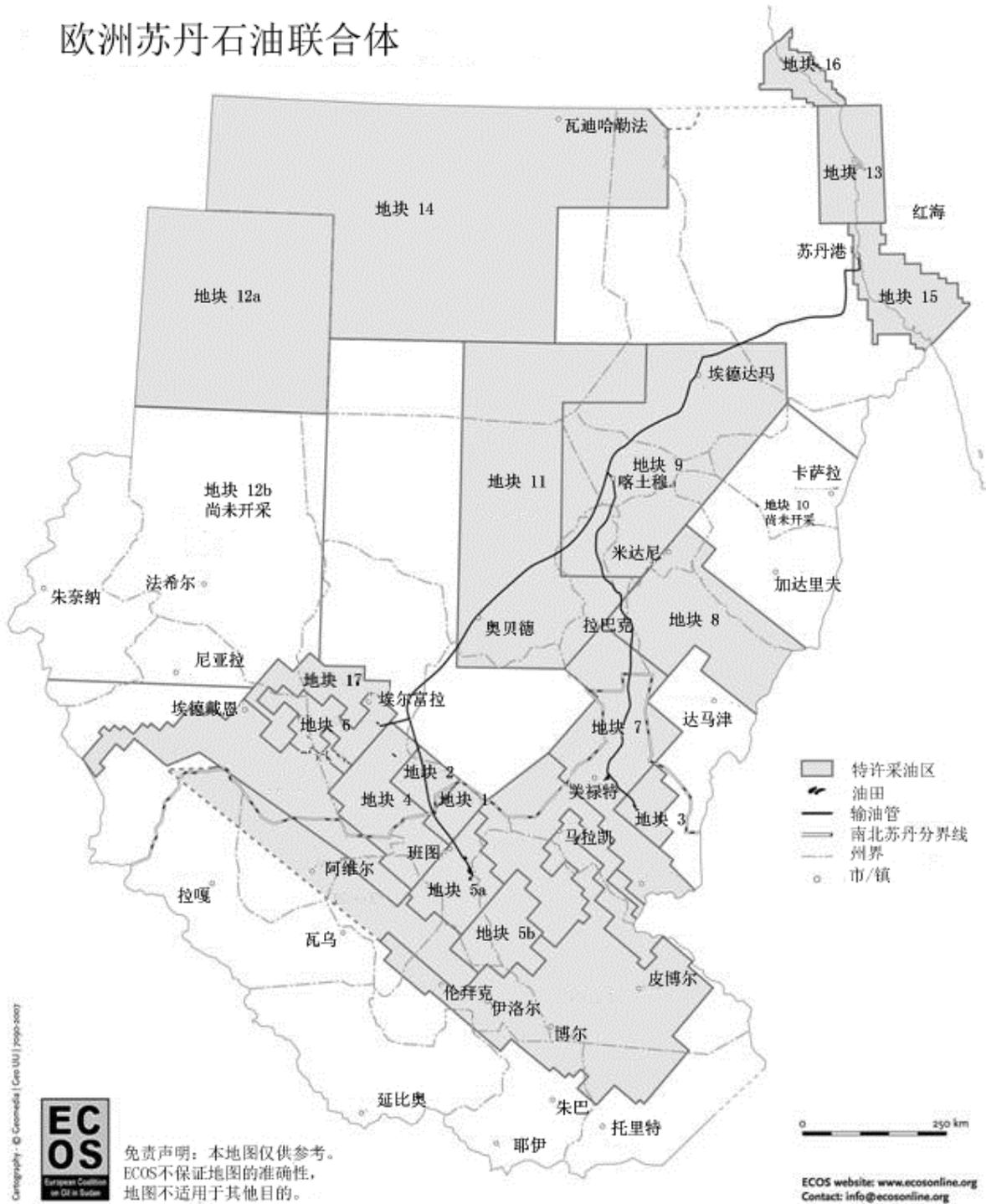


附录 B
 联合州地图



附录 C

苏丹/南部苏丹石油特许采油区分布图



经 ECOS 的许可复制。

附录 D

国际危机组织 (INTERNATIONAL CRISIS GROUP) 简介

国际危机组织 (危机组织) 是一个独立的、非营利的非政府组织, 在五大洲拥有近 130 名员工。危机组织通过实地分析和高层宣传, 防范和化解致命的冲突。

危机组织的工作方式立足于实地调研。我们的政治分析家进驻或接近可能爆发暴力冲突、冲突可能升级、或者可能反复爆发冲突的国家。危机组织根据实地获得的信息和评估结果, 撰写分析报告, 针对国际社会的主要决策者, 提供切实可行的建议。危机组织还发布一份 12 页的月报《危机观察》(CrisisWatch), 就全球最严峻的冲突或潜在冲突的最新状况, 以简报的形式定期更新。

危机组织通过电子邮件, 广泛发布报告和简报, 并通过网站 www.crisisgroup.org 同步发布。危机组织与各国政府和影响政府决策的人士和机构密切合作 (包括媒体), 以危机分析为重点, 在制定政策解决方案时寻求对方的支持。

危机组织委员会的成员包括政治、外交、商业和媒体等领域的著名人士。该委员会直接向各国的高层决策人士提交危机组织的报告和建议。危机组织的现任主席是前美国驻外大使托马斯·皮克林 (Thomas Pickering)。自 2009 年 7 月以来, 前联合国人权事务高级专员、前南斯拉夫问题和卢旺达问题国际刑事法庭首席检察官 Louise Arbour 一直担任危机组织的总裁兼首席执行官。

危机组织的全球总部在布鲁塞尔, 主要宣传办公室在华盛顿特区 (作为一个法律实体存在) 和纽约, 在伦敦有一个小规模宣传办公室, 在莫斯科和北京设有联络处。危机组织目前有 9 个地区办公室, 分别为比什凯克、波哥大、达喀尔、伊斯兰堡、伊斯坦布尔、雅加达、内罗毕、普里什蒂纳和第比利斯; 还在 14 个地区设有现场办事处, 分别为巴库、曼谷、贝鲁特、布琼布拉、大马士革、帝力、耶路撒冷、喀布尔、加德满都、金沙萨、太子港、比勒陀利亚、萨拉热窝和首尔。目前, 危机组织的足迹遍布四大洲近 60 个现实或潜在的冲突地区, 包括非洲的布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果、厄立特里亚、埃塞俄比亚、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、利比里亚、马达加斯加、尼日利亚、卢旺达、塞拉利昂、索马里、苏丹、乌干达、刚果民主共和国和津巴布韦, 包括亚洲的阿富汗、孟加拉、缅甸、印尼、克什米尔、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、北韩、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡、台湾海峡、塔吉克斯坦、泰国、东帝汶、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦, 包括欧洲

的亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞浦路斯、格鲁吉亚、科索沃、马其顿、俄罗斯 (北高加索地区)、塞尔维亚和土耳其, 包括中东和北非的阿尔及利亚、埃及、海湾国家、伊朗、伊拉克、以色列、巴勒斯坦、黎巴嫩、摩洛哥、沙特阿拉伯、叙利亚和也门, 包括拉丁美洲和加勒比海国家玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、海地和委内瑞拉。

危机组织接受多个政府、机构基金会和私人的资金资助。近年来, 危机组织接受了下列政府部门和机构的资助: 澳大利亚国际开发署、澳大利亚外交和贸易部、奥地利发展署、比利时外交部、加拿大国际开发署、加拿大国际发展研究中心、加拿大外交和国际贸易部、捷克外交部、丹麦王国外交部、荷兰外交部、欧洲委员会、芬兰外交部、法国外交部、德国联邦外交部、爱尔兰援助署、日本国际协力事业团、列支敦士登公国、卢森堡外交部、新西兰国际开发署、挪威王国外交部、斯洛文尼亚外交部、瑞典国际开发署、瑞典外交部、瑞士联邦外交部、土耳其外交部、阿拉伯联合酋长国外交部、英国国际开发署、英国经济和社会研究理事会、美国国际开发署。

近年来, 下列机构和私人基金会向危机组织提供了资助: 纽约卡内基公司、慈善基金会、高伟绅基金会、连接美国基金会、老人基金会、亨利卢斯基基金会、威廉和弗洛拉休利特基金会、人性联合基金会、亨特另类基金会、犹太世界观察、韩国国际交流财团、John D & Catherine T. MacArthur 基金会、开放社会研究所、维克托平丘克基金会、犁头基金会、拉德克利夫基金会、西格丽德劳辛信托基金会、洛克菲勒兄弟基金会和 VIVA 信托。

2011 年 10 月

附录 E

危机组织自 2008 年以来就非洲问题发布的报告和简报

中非

《刚果：实现伊图里可持续和平的四个首要问题》，第 140 号非洲报告，2008 年 5 月 13 日（同时提供法语版）。

《布隆迪：重新启动政治对话》，第 53 号非洲简报，2008 年 8 月 19 日（同时提供法语版）。

《乍得：新的冲突解决框架》，第 144 号非洲报告，2008 年 9 月 24 日（同时提供法语版）。

《中非共和国：启动政治对话》，第 55 号非洲简报，2008 年 12 月 9 日（同时提供法语版）。

《乌干达北部：迈向和平之路，有没有科尼都无所谓》，第 146 号非洲报告，2008 年 12 月 10 日。

《乍得：东部非洲的火药桶》，第 149 号非洲报告，2009 年 4 月 15 日（同时提供法语版）。

《刚果：建设和平战略的五个首要问题》，第 150 号非洲报告，2009 年 5 月 11 日（同时提供法语版）。

《刚果：解除 FDLR 武装的综合战略》，第 151 号非洲报告，2009 年 7 月 9 日（同时提供法语版）。

《布隆迪：成功整合民族解放力量》，第 63 号非洲简报，2009 年 7 月 30 日。

《乍得：摆脱石油陷阱》，第 65 号非洲简报，2009 年 8 月 26 日（同时提供法语版）。

《中非共和国：保持对话》，第 69 号非洲简报，2010 年 1 月 12 日（同时提供法语版）。

《布隆迪：确保公正的选举》，第 155 号非洲报告，2010 年 2 月 12 日（同时提供法语版）。

《利比亚/乍得：超越政治影响力》，第 71 号非洲简报，2010 年 3 月 23 日（同时提供阿拉伯语版）。

《刚果：停滞的民主议程》，第 73 号非洲简报，2010 年 4 月 8 日（同时提供法语版）。

《乍得：超越表面的稳定》，第 162 号非洲报告，2010 年 8 月 17 日（只提供法语版）。

《刚果：虽然与卢旺达达成了和解，但基伍还是没有实现和平》，第 165 号非洲报告，2010 年 11 月 16 日（同时提供法语版）。

《中非共和国：危险的小石子，中非共和国的血钻》，第 167 号非洲报告，2010 年 12 月 16 日（同时提供法语版）。

《布隆迪：从抵制选举到政治僵局》，第 169 号非洲报告，2011 年 2 月 7 日（同时提供法语版）。

《乍得勒西北省：未来的高风险区？》，第 78 号非洲简报，2011 年 2 月 17 日（只提供法语版）。

《刚果：选举困境》，第 175 号非洲报告，2011 年 5 月 5 日（同时提供法语版）。

《刚果：东部人眼中的刚果选举进程》，第 80 号非洲简报，2011 年 9 月 5 日（同时提供法语版）。

非洲之角

《身陷危机的肯尼亚》，第 137 号非洲报告，2008 年 2 月 21 日。

《苏丹的全面和平协议：走出危机》，第 50 号非洲简报，2008 年 3 月 13 日（同时提供阿拉伯语版）。

《走出埃塞俄比亚和厄立特里亚之间脆弱的和平：避免新的战争》，第 141 号非洲报告，2008 年 6 月 17 日。

《苏丹南部的科尔多凡问题：下一个达尔富尔？》，第 145 号非洲报告，2008 年 10 月 21 日（同时提供阿拉伯语版）。

《索马里：走出失败的困境》，第 147 号非洲报告，2008 年 12 月 23 日。

《苏丹：正义、和平与国际刑事法庭》，第 152 号非洲报告，2009 年 7 月 17 日。

《索马里：邦特兰的困境》，第 64 号非洲简报，2009 年 8 月 12 日。

《埃塞俄比亚：民族联邦制及其招致的不满》，第 153 号非洲报告，2009 年 9 月 4 日。

《索马里兰：走出选举危机的途径》，第 67 号非洲简报，2009 年 12 月 7 日。

《苏丹：防止内爆》，第 68 号非洲简报，2009 年 12 月 17 日。

《琼莱部落冲突：打击南部苏丹的不安全因素》，第 154 号非洲报告，2009 年 12 月 23 日。

《操纵达尔富尔的选举、NCP 可能赢得苏丹大选的结果》，第 72 号非洲简报，2010 年 3 月 30 日。

《LRA：超越暗杀科尼的地区战略》，第 157 号非洲报告，2010 年 4 月 28 日（同时提供法语版）。

《苏丹：南部独立前景的区域视角》，第 159 号非洲报告，2010 年 5 月 6 日。

《索马里分裂的伊斯兰主义》，第 74 号非洲简报，2010 年 5 月 18 日（同时提供索马里语版）。

《苏丹：确定南北分界线》，第 75 号非洲简报，2010 年 9 月 2 日。

《厄立特里亚：戒严之国》，第 163 号非洲报告，2010 年 9 月 21 日。

《商谈南北苏丹的未来》，第 76 号非洲简报，2010 年 11 月 23 日。

《索马里：索马里人誓死捍卫的过渡政府》，第 170 号非洲报告，2011 年 2 月 21 日。

《新南部苏丹的政治和过渡》，第 172 号非洲简报，2011 年 4 月 4 日。

《苏丹执政党的分裂及其对国家稳定的威胁》，第 174 号非洲报告，2011 年 5 月 4 日。

南部非洲

《津巴布韦：一次有瑕疵的选举前景》，第 138 号非洲报告，2008 年 3 月 20 日。

《协商决定津巴布韦的过渡事宜》，第 51 号非洲简报，2008 年 5 月 21 日。

《结束津巴布韦的梦魇：可能的出路》，第 56 号非洲简报，2008 年 12 月 16 日。

《津巴布韦：加入联合政府》，第 59 号非洲简报，2009 年 4 月 20 日。

《津巴布韦：过渡时期面临的政治和安全挑战》，第 70 号非洲简报，2010 年 3 月 3 日。

《马达加斯加：突破危机周期》，第 156 号非洲报告，2010 年 3 月 18 日。

《马达加斯加：关键时刻的危机？》，第 166 号非洲报告，2010 年 11 月 18 日。

《津巴布韦：改革之路或另一条死胡同》，第 173 号非洲报告，2011 年 4 月 27 日。

西非

《科特迪瓦：保证公正的选举》，第 139 号非洲报告，2008 年 4 月 22 日（只提供法语版）。

《几内亚：保证民主改革》，第 52 号非洲简报，2008 年 6 月 24 日（同时提供法语版）。

《几内亚比绍：需要一个统一的国家》，第 142 号非洲报告，2008 年 7 月 2 日（同时提供法语版）。

- 《塞拉利昂：新的改革时代？》，第 143 号非洲报告，2008 年 7 月 31 日。
- 《尼日利亚：壳牌撤出后的 Ogoni 土地》，第 54 号非洲简报，2008 年 9 月 18 日。
- 《利比里亚：安全部门的改革进展不一》，第 148 号非洲报告，2009 年 1 月 13 日。
- 《几内亚比绍：建立一个真正的稳定公约》，第 57 号非洲简报，2009 年 1 月 29 日（同时提供法语版）。
- 《几内亚：过渡进程才刚刚开始》，第 58 号非洲简报，2009 年 3 月 5 日（同时提供法语版）。
- 《尼日利亚：抓住尼日利亚三角洲的历史性时刻》，第 60 号非洲简报，2009 年 4 月 30 日。
- 《几内亚比绍：超越“以武力说话”的惯性思维》，第 61 号非洲简报，2009 年 6 月 25 日（同时提供葡萄牙语版）。
- 《科特迪瓦：如何才能结束危机》，第 62 号非洲简报，2009 年 7 月 2 日（只提供法语版）。
- 《几内亚：必须结束军事统治》，第 66 号非洲简报，2009 年 10 月 16 日（同时提供法语版）。
- 《科特迪瓦：确保选举进程》，第 158 号非洲报告，2010 年 5 月 5 日。
- 《喀麦隆：一个脆弱的国家？》，第 160 号非洲报告，2010 年 5 月 25 日（同时提供法语版）。
- 《喀麦隆：一个压裂国家的危险》，第 161 号非洲报告，2010 年 6 月 24 日（同时提供法语版）。
- 《几内亚：改革武装力量》，第 164 号非洲报告，2010 年 9 月 23 日（同时提供法语版）。
- 《科特迪瓦：最后的车辙？》，第 77 号非洲简报，2010 年 11 月 25 日（只提供法语版）。
- 《尼日利亚北部：冲突的背景》，第 168 号非洲报告，2010 年 12 月 20 日。
- 《尼日利亚的选举：扭转恶化趋势？》，第 79 号非洲简报，2011 年 2 月 24 日。
- 《科特迪瓦：战争是唯一的选择吗？》，第 171 号非洲报告，2011 年 3 月 3 日（同时提供法语版）。
- 《决定象牙海岸稳定性的关键时期》，第 1176 号非洲报告，2011 年 8 月 1 日（同时提供法语版）。
- 《利比里亚：恢复的可持续性如何？》，第 177 号非洲报告，2011 年 8 月 19 日。
- 《几内亚：让转型步入正轨》，第 178 号非洲报告，2011 年 9 月 23 日（只提供法语版）。

附录 F

国际危机组织董事会

主席

Thomas R Pickering

前美国驻联合国、俄罗斯、印度、以色列、约旦、萨尔瓦多和尼日利亚大使，Hills & Company 的副主席

总裁兼首席执行官

Louise Arbour

前联合国人权事务高级专员，前南斯拉夫问题和卢旺达问题国际刑事法庭首席检察官

执行委员会

Morton Abramowitz

前美国助理国务卿，前美国驻土耳其大使

Cheryl Carolus

前南非驻英国高级专员，非洲人国民大会秘书长

Maria Livanos Cattau

瑞士 Petroplus Holdings 的董事会成员

Yoichi Funabashi

日本“朝日新闻”前主编

Frank Giustra

Fiore Capital 的总裁兼首席执行官

Ghassan Salamé

巴黎政治大学巴黎国际事务学院院长

George Soros

开放社会研究所主席

Pär Stenbäck

前芬兰外长

其他委员会成员

Adnan Abu-Odeh

前阿卜杜拉二世国王和侯赛因国王的政治顾问，约旦常驻联合国代表

Kenneth Adelman

前美国驻外大使，武器控制和裁军署主任

Kofi Annan

前联合国秘书长，2001 年度诺贝尔和平奖得主

Nahum Barnea

以色列“新消息报”首席专栏作家

Samuel Berger

Albright Stonebridge Group LLC 的主席，前美国国家安全顾问

Emma Bonino

参议院副主席，前意大利国际贸易和欧洲事务部部长，欧洲人道主义援助专员

Wesley Clark

前北约盟军最高司令

Sheila Coronel

美国哥伦比亚大学 Toni Stabile 新闻调查中心新闻调查学教授，Toni Stabile 新闻调查中心主任

Jan Egeland

挪威国际事务研究所主任，负责人道主义事务和紧急救济协调的前联合国副秘书长

Uffe Ellemann-Jensen

前丹麦外长

Gareth Evans

危机组织名誉主席，澳大利亚前外长

Mark Eyskens

比利时前首相

Joshua Fink

Enso Capital Management LLC 首席执行官兼投资总监

Joschka Fischer

德国前外长

Jean-Marie Guéhenno

哥伦比亚大学战争与和平研究所 Arnold Saltzman 教授，负责维和行动的前联合国副秘书长

Carla Hills

前美国住房与城市发展部部长，美国贸易代表

Lena Hjelm-Wallén

前瑞典副首相兼外长

Swanee Hunt

前美国驻奥地利大使，包容性安全研究所 (Institute for Inclusive Security) 主席，亨特另类基金会 (Hunt Alternatives Fund) 总裁

Mo Ibrahim

Mo Ibrahim Foundation 的创始人兼主席，Celtel International 的创始人

Igor Ivanov

俄罗斯联邦前外长

Asma Jahangir

巴基斯坦最高法院律师协会主席，前联合国宗教或信仰自由问题特别报告员

Wim Kok

荷兰前首相

Ricardo Lagos

智利前总统

Joanne Leedom-Ackerman

前国际笔会全球秘书长，美国小说家和记者

Lord (Mark) Malloch-Brown

前联合国开发计划署 (UNDP) 署长，前联合国副秘书长

Lalit Mansingh

前印度外交秘书，前印度驻美国大使，前印度驻英国高级专员

Jessica Tuchman Mathews

美国卡内基国际和平基金会总裁

Benjamin Mkapa

坦桑尼亚前总统

Moisés Naím

卡内基国际和平基金会国际经济计划高级助理，《外交政策》前主编

Ayo Obe

尼日利亚拉各斯的执业律师

Paul Reynolds

Canaccord Financial Inc. 的总裁兼首席执行官，Canaccord Genuity 的副总裁兼全球主管

Güler Sabancı

土耳其 Sabancı Holding 主席

Javier Solana

前欧盟共同外交和安全政策高级代表，前北约秘书长，前西班牙外交大臣

Lawrence Summers

前美国国家经济委员会主任，前美国财政部部长，哈佛大学名誉主席

总裁委员会

下列杰出的个人和企业捐助者向危机组织提供必要的支持和专业知识：

Mala Gaonkar
Frank Holmes
Steve Killelea

George Landegger
Ford Nicholson & Lisa Wolverton
Harry Pokrandt

Ian Telfer
White & Case LLP
Neil Woodyer

国际咨询理事会

在危机组织预防致命冲突的努力中起到关键作用的个人和公司支持者：

APCO Worldwide Inc.
Ed Bachrach
Stanley Bergman & Edward Bergman
Harry Bookey & Pamela Bass-Bookey
Chevron
Neil & Sandra DeFeo Family Foundation
Equinox Partners
Fares I. Fares
Neemat Frem

Seth & Jane Ginns
Rita E. Hauser
Sir Joseph Hotung
Iara Lee & George Gund III Foundation
George Kellner
Amed Khan
Faisel Khan
Zelmira Koch Polk
Elliott Kulick
Liquidnet

Jean Manas & Rebecca Haile
McKinsey & Company
Harriet Mouchly-Weiss
Näringslivets Internationella Råd (NIR) – International Council of Swedish Industry
Griff Norquist
Yves Oltramare
Ana Luisa Ponti & Geoffrey R. Hoguet
Kerry Propper
Michael L. Riordan

Shell
Statoil Belinda Stronach
Talisman Energy
Tilleke & Gibbins
Kevin Torudag
VIVA Trust
Yapı Merkezi Construction and Industry Inc.
Stelios S. Zavvos

高级顾问

与危机组织保持联系、并（在与其当时担任的任何其他职务相称的程度内）提供相关咨询和支持的前委员会成员：

Martti Ahtisaari
Chairman Emeritus
George Mitchell
Chairman Emeritus
HRH Prince Turki al-Faisal
Hushang Ansary
Óscar Arias
Ersin Arıoğlu
Richard Armitage
Diego Arria
Zainab Bangura
Shlomo Ben-Ami
Christoph Bertram
Alan Blinken
Lakhdar Brahimi
Zbigniew Brzezinski
Kim Campbell
Jorge Castañeda
Naresh Chandra
Eugene Chien
Joaquim Alberto Chissano
Victor Chu

Mong Joon Chung
Pat Cox
Gianfranco Dell’Alba
Jacques Delors
Alain Destexhe
Mou-Shih Ding
Gernot Erler
Marika Fahlén
Stanley Fischer
Malcolm Fraser
I.K. Gujral
Max Jakobson
James V. Kimsey
Aleksander Kwasniewski
Todung Mulya Lubis
Allan J. MacEachen
Graça Machel
Nobuo Matsunaga
Barbara McDougall
Matthew McHugh
Miklós Németh
Christine Ockrent

Timothy Ong
Olara Otunnu
Lord (Christopher) Patten
Shimon Peres
Victor Pinchuk
Surin Pitsuwan
Cyril Ramaphosa
Fidel V. Ramos
George Robertson
Michel Rocard
Volker Rüehe
Mohamed Sahnoun
Salim A. Salim
Douglas Schoen
Christian Schwarz-Schilling
Michael Sohlman
Thorvald Stoltenberg
Leo Tindemans
Ed van Thijn
Simone Veil
Shirley Williams

Grigory Yavlinski
Uta Zapf
Ernesto Zedillo