

《关于禁止使用、储存、生产和转让  
杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》  
缔约国会议

23 October 2018  
Chinese  
Original: English

第十七届会议

2018年11月26日至30日，日内瓦

临时议程项目9(b)(2)

审议《公约》的一般状况和实施情况

清理雷区：反思第5条的执行情况

## 关于履行和完成第5条清除地雷义务的思考 and 谅解

第5条执行事务委员会(智利、哥伦比亚、荷兰、瑞士)提交

### 一. 背景

1. 《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》(“《公约》”)终止杀伤人员地雷所造成的痛苦和伤亡的宗旨能否实现，在很大程度上取决于缔约国能否确保高效率地切实执行《公约》第5条规定的清除地雷义务。
2. 自从《公约》生效以来，已经有30个缔约国报告履行了其第5条义务。尽管在执行第5条的过程中遇到了一些实际困难和技术困难，但缔约国以《公约》的目标和文字为基础，通过作出一些决定来处理这些问题，以便确保充分、切实执行第5条。
3. 在2018年6月7日至8日举行的《公约》闭会期间会议上，第5条执行事务委员会举行了一次小组讨论，研讨《公约》第5条之下的清除地雷义务的履行问题。这次讨论旨在回顾缔约国就第5条的执行通过的目标、定义和谅解，并强调吸取的一些重要教益。

### 二. 目的

4. 第5条执行事务委员会指出，随着第5条的执行工作向前推进，一些国家将在今后几年内宣布执行工作完成，现在的时机很好，可据以强调在第5条的执行方面达成的谅解和吸取的教益。



5. 本文件想要回顾缔约国根据第 5 条销毁雷区内的杀伤人员地雷的义务，提及缔约国在履行这项义务方面达成的谅解，并在宣布完成履行工作方面向缔约国提出建议。

### 三. 第 5 条的执行：源自《公约》文本的义务

6. 根据《公约》第 5 条，缔约国必须主要开展以下三项活动：

- 尽其努力，查明对其管辖或控制下所有已知或怀疑布设了杀伤人员地雷的地区(第 5 条第 2 款)；
- 确保尽快标明在其管辖或控制下的所有杀伤人员地雷雷区的周边界限，加以监视，并用围栏或其他方式保护起来，以确保有效地阻止平民进入，直至雷区内的杀伤人员地雷已被全部销毁(第 5 条第 2 款)；
- 尽快地，但至迟在本公约对该缔约国生效后十年内销毁或确保销毁在其管辖或控制下的雷区内所有杀伤人员地雷(第 5 条第 1 款)。

7. 第 5 条并非《公约》内的一个独立的条款，是与《公约》其他条款有着联系。重要的是，该条与第 2 条有着联系，后者对第五条采用的主要术语作了界定，并就第 5 条的执行的终点提供进一步指导：

- “杀伤人员地雷”是指设计成在人员出现、接近或接触时爆炸而使一名或一名以上人员丧失能力、受伤或死亡的一种地雷(第 2 条第 1 款)。

8. 一些缔约国面临着与简易杀伤人员地雷相关的挑战。正如第 5 条执行事务委员会的结论(缔约国第十六届会议对这些结论表示欢迎)所强调的，第 2 条第 1 款所载定义没有对“制造”的杀伤人员地雷和“简易”杀伤人员地雷作出区分，因为谈判代表当时想要拟订的是一个基于效果的定义。<sup>1</sup> 因此，受到后面一类杀伤人员地雷影响的缔约国必须作为《公约》之下(包括在履行第 5 条和第 7 条(透明措施)的承诺方面)的总体执行挑战的一部分，处理这一类地雷。

- “雷区”是指由于布有或者怀疑布有地雷而具有危险性的区域(第 2 条第 5 款)。

9. 第 2 条第 5 款所载定义包括所有雷区，不论某个雷区的进入有多么困难(如高山区域、林区或由于安全问题作业难以开展的区域等)。所有符合雷区定义的区域都属于第 2 条第 5 款的范围，如果这些区域含有杀伤人员地雷，就必须按照第 5 条对其加以处理，并根据第 7 条进行报告。

#### 根据第 5 条销毁雷区内的杀伤人员地雷的义务：

所有属于“雷区”定义范围并且含有“杀伤人员地雷”的区域都必须得到处理，以履行《公约》第 5 条之下的义务。不论在进入“雷区”方面有何困难，也不论布设的杀伤人员地雷的类型(如制造型或简易型地雷)如何，这项义务均须得到履行。

<sup>1</sup> Maslen, Stuart (2005), “The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction”, In: Commentaries on Arms Control Treaties, Volume 1.

#### 四. 第 5 条的执行：源自缔约国会议和审议会议的承诺

10. 在《公约》某些条款的执行方面出现一些问题或在这方面出现不同的解读的情况下，缔约国会就相关问题交换意见并通过谅解。这些得到全体缔约国接受的主要谅解，可为《公约》的执行提供指导。

##### (a) 查明所有雷区

11. 查明雷区的工作应当通过一个“正式、有详细记载和记录的进程”进行，包括为此进行“一项关于是否有地雷存在的可信调查”，该调查“包含：(a) 一种能够确保进行客观评估的缜密、有详细说明的方法，(b) 姓名和联系方式得到记录的足够多的可靠的信息提供者提供的投入，(c) 量化的勘察信息此种信息是能够在无须部署技术手段的情况下释放土地的一种必要先决条件。”<sup>2</sup>

##### 第一项谅解

缔约国认为，第 5 条第 2 款所载“尽其努力，查明……所有……地区”的规定，是一项进行基于证据的评估和勘察的义务。这种评估和勘察应当在以《国际排雷行动标准》为基础的国家标准中得到确定和详细规定，并且包括需要在将某个区域指定为“疑似危险区域”或“确认危险区域”时，确保采取基于证据的做法。

##### (b) 销毁雷区的杀伤人员地雷，采用一切现有方法执行第 5 条

12. 尽管《公约》并没有规定缔约国应当如何完成第 5 条的执行工作，但是，缔约国在《国际排雷行动标准》得到拟订和加强的情况下形成的做法和达成的共同谅解，已经显示了完成这项工作的切实有效和高效的途径。

13. “《公约》没有任何语言要求每一缔约国搜寻其领土的每一平方米土地查找地雷，但《公约》要求各缔约国销毁其尽一切努力发现的雷区内的所有杀伤人员地雷。应该指出，人们有时使用“无地雷”、“无冲击”和“无地雷危害”等词，但这些词语没有出现在《公约》中，与《公约》义务也不是同义词。”<sup>3</sup>

14. “根据第 5 条清除所有雷区是《公约》全面终止杀伤人员地雷给“全人类”“永远”造成的痛苦和伤亡的一部分。杀伤人员地雷和清除此类地雷，具有和/或可能具有人道主义影响，还对发展、《公约》的裁军目标以及巩固和平和建立信任产生和/或可能产生影响。杀伤人员地雷的总体影响应该在《公约》的范围内解决。”<sup>4</sup>

15. 2008 年缔约国第九届会议(第九届会议)“确认，各缔约国最好能够利用各种新式的实用方法，以便更有把握和更快地使怀疑布设杀伤人员地雷的区域解除

<sup>2</sup> 缔约国第九届会议，2008 年，《使用一切可用的方法来实现第 5 条的全面、有效和迅速执行》，APLC/MSP.9/2008/WP.2。第九届会议鼓励执行其中所载建议。

<sup>3</sup> 缔约国第六届会议，2005 年，《最后报告》，APLC/MSP.6/2005/5。

<sup>4</sup> 同上。

危险，[……]热烈欢迎挪威提出的确保充分、有效和迅速执行第 5 条的提案，一致鼓励各缔约国酌情落实其中所载的建议。”<sup>5</sup>

16. 第九届会议强调，要充分、高效和迅速执行第 5 条，就需要进行基于证据的非技术勘察、技术勘察和清除工作。缔约国指出，有必要制定和执行国家标准、方法、政策和程序，据以通过基于证据、对地方社区负责及为其接受的非技术和技术手段释放土地，还有必要在制定国家政策方面适用题为《使用一切可用的方法来实现第 5 条的全面、有效和迅速执行》的文件(第九届会议对这份文件表示欢迎)提及的某些原则，这些原则包括：

- 一个据以确定雷区的正式、有详细记载和记录的进程；
- 关于重新划分土地的类别的明确、客观的标准；
- 决策进程得到社区的高度参与，并获得社区的高度认可；
- 一个在释放土地之前移交土地的正式程序；
- 一个在移交之后持续进行监测的机制；
- 一项处理责任问题的正式的国家政策；
- 一套在描述相关过程时使用的通用的术语。

17. 《公约》行动计划——《2005-2009 年内罗毕行动计划》<sup>6</sup>、《2009-2013 年卡塔赫纳行动计划》<sup>7</sup> 和《2014-2019 年马普托行动计划》<sup>8</sup>——载有一些行动，这些行动提及《国际排雷行动标准》的重要性，并指出有必要制定方法，以便高效、切实处理余下的难题。

### 第二项谅解

根据第九届会议通过的建议和随后的《公约行动计划》，缔约国承诺进行基于证据的非技术勘察、技术勘察和清除工作，以执行第 5 条。这些行动将根据《国际排雷行动标准》，在国家标准中得到详细规定，这些标准旨在充分、高效和迅速清理雷区。

### (c) 作出完成宣布

18. 通过前述做法，缔约国证明，用几年而非几十年的时间完成第五条的执行工作是可以做到的。

<sup>5</sup> 缔约国第九届会议，2008 年，《最后报告》，APLC/MSP.9/2008/4。

<sup>6</sup> 缔约国第一次审议会议，2004 年，《最后报告》，第三部分—《2005-2009 年内罗毕行动计划》，行动 24, APLC/CONF/2004/5。

<sup>7</sup> 缔约国第二次审议会议，2009 年，《最后报告》，第三部分—《2009-2014 年卡塔赫纳行动计划》，行动 15, APLC/CONF/2009/9。

<sup>8</sup> 缔约国第三次审议会议，2014 年，《最后报告》，第三部分—《2014-2019 年马普托行动计划》，行动 9, APLC/CONF/2014/4。

19. 查明了符合在其管辖或控制下“由于布有或者怀疑布有地雷而具有危险性的区域”这一定义的一个或更多区域的缔约国，在相关区域不再含有杀伤人员地雷的情况下，将知道它已经履行了第 5 条之下的义务。

20. 直到 2006 年为止，缔约国所作的表示它们已经成功地完成第 5 条义务的声明，在格式、内容和提交地点方面不尽相同。缔约国第七届会议指出，“完成这一义务的声明的这种日趋多样化，可能导致对是否履行了《公约》的这项核心义务产生不确定性。”<sup>9</sup>

21. 为处理上述关切，并提供更高的清晰度和确定性，证明一个缔约国已经履行了第 5 条义务，第七届会议通过了一种自愿宣布方式，据以报告第 5 条义务的完成。自那时以来，缔约国一直使用自愿宣布的措辞，以报告完成情况：

XX[缔约国]宣布，已经按照《公约》第 5 条销毁或确保销毁在本国管辖或控制下所有已知或怀疑布设了杀伤人员的地区内的所有杀伤人员地雷。

XX[缔约国]宣布，已于 XX[日期]完成了这项义务。

如果此一日期之后又发现过去所不知道的雷区，XX[缔约国]将：(一) 根据第 7 条的义务报告有关这类雷区的情况，并可通过诸如闭会期间工作方案等任何其他非正式途径，包括常设委员会会议在内，自愿通报此类信息；(二) 确保按照第 5 条有效阻止平民进入；及(三) 把销毁或确保销毁这些雷区内的所有杀伤人员地雷作为经济优先事项，并酌情使其他缔约国了解本身对援助的需要。

22. 通过采用自愿宣布做法，缔约国申明：

- 有必要确保缔约国在报告完成和使用以《公约》文字为基础的措辞方面的一致性；
- 有必要采取现实态度，使缔约国能够表示，在宣布完成义务之后，无法排除发现先前未知的雷区的可能性；
- 有必要采取切实可行的做法，以便在缔约国在宣布完成义务之后发现先前未知雷区的情况下，提供该缔约国将按照《公约》采取的一系列步骤。

### 第三项谅解

缔约国采用了自愿宣布完成的做法，据以报告第 5 条义务的完成，这有助于避免缔约国取得的成绩的范围和意义方面出现含糊不清之处。

23. 采用自愿宣布完成做法意味着缔约国首次正式认识到，在完成之后，可能会发现先前未知的雷区。这种宣布使缔约国能够表示，今后有可能发现一些在宣布完成义务时并不知道已经受到污染的区域。

<sup>9</sup> 缔约国第七届会议，2006 年，《最后报告》，APLC/MSP.7/2006/5。

24. 《公约》和缔约国作出的任何决定都并未载有界定“残留污染”的措辞。就《公约》而言，“残留污染”应当理解为在所有已知或疑似雷区均已得到处理并认为适合人类正常使用之后，一缔约国管辖或控制下的未知杀伤人员地雷污染。

25. 《国际排雷行动标准》将“残留风险”定义为“在作出一切努力，通过非技术勘察、技术勘察和/或清除的手段，找出、确定和消除爆炸物的任何存在和相关的怀疑之后，遗留的风险”（《国际排雷行动标准》，2014年10月4日）；并将“残留污染”界定为“会引起残留风险的污染”。据此，已知或疑似布有杀伤人员地雷的区域以及新布设的雷区不能视为“残留区域”。

26. 在缔约国第十二届会议上，缔约国通过了一种合理应对做法，以处理这一情况，即某一缔约国在执行第5条的原定期限和延长后的期限已过之后，存在特殊情况，发现有已知或疑似布有杀伤人员地雷的先前未知的雷区（按照《公约》第2条第5款的界定）在其管辖或控制之下，包括新布设的雷区。这种合理应对做法构成对2006年通过的作出完成宣布做法的补充，它规定：

(a) 若某一缔约国在执行第5条的原定期限或延长后的期限已过之后，发生特殊情况，发现有已知或疑似布有杀伤人员地雷的雷区（按照《公约》第2条第5款的界定）在其管辖或控制之下，包括新布设的雷区，则该缔约国应立即将这一发现告知所有缔约国和受影响地区的所有利益攸关方，并尽快着手销毁或确保销毁该雷区的所有杀伤人员地雷。

(b) 若该缔约国认为无法在下一届缔约国会议或审查会议（以召开早的为准）之前销毁或确保销毁该雷区的所有杀伤人员地雷，应依照第5条所载义务和缔约国第七届会议商定的延期请求提交程序，提交一份延期请求，延长期应尽可能短且不超过十年。如果雷区发现及时，请求应提交给当届缔约国会议或审查会议，反之，则提交给下一届缔约国会议或审查会议。还应按照缔约国第七届会议商定的程序和2008年以来的通行做法对提交的请求加以分析，并按照第5条决定是否批准。

(c) 上述决定相关的各缔约国应继续根据《公约》第7条履行报告义务，包括报告其管辖或控制之下所有布有或疑似布有杀伤人员地雷雷区的位置的义务，以及报告这些地雷的销毁方案状况的义务。每个缔约国还应继续在常设委员会会议、缔约国会议和审查会议上提供关于这些承诺和其他承诺的最新情况。<sup>10</sup>

#### 第四项谅解

缔约国认识到，在执行第5条的原定期限和延长后的期限已过之后，在特殊情况下，某一缔约国可能会发现有已知或疑似布有杀伤人员地雷的先前未知的雷区（按照《公约》第2条第5款的界定）包括新布设的雷区在其管辖或控制之下。在这种情况下，缔约国将对此种情形适用缔约国第十二届会议通过的合理应对做法。

已知或疑似布有杀伤人员地雷的区域不能视为“残留污染”，必须根据缔约国在《公约》之下的义务加以处理。

<sup>10</sup> 缔约国第十二届会议，2012年，《最后报告》，APLC/MSP.12/2012/10。

## 五. 建议

27. 自从采用自愿宣布完成第 5 条执行工作的做法以来，已经有一些缔约国作出了完成宣布，并且在作出宣布时采用了第七届会议和第十二届会议提出的措辞。在许多情形中，缔约国还详细介绍了其排雷行动方案。此外，一些缔约国还列入了一份清单，列出布设或疑似布设了杀伤人员地雷的准确区域，以及处理这些区域所采用的方法和手段。这项工作旨在让所有缔约国确信，《公约》设想的完成标准已经达到。

### 第一项建议

委员会建议缔约国继续采用自愿做法，向缔约国会议/审议会议提交使用第七届会议和第十二届会议通过的措辞的完成宣布。此外，委员会还建议缔约国在正式作出完成宣布时，在考虑到附件一所列内容(《完成(义务)自愿宣布目录草案》)的前提下提供详细资料，介绍在整个排雷行动方案执行过程中开展的活动情况。

28. 目前，完成义务的宣布为相关缔约国以单向方式向其他缔约国通报情况。鉴于第 5 条的执行对于实现《公约》终止杀伤人员地雷造成的痛苦和伤亡这项目标来说十分重要，还鉴于有必要在第 5 条的完成方面体现出很高的清晰度，为了《公约》的目的，似宜就完成义务的宣布的内容进行自愿合作性对话。

### 第二项建议

按照《公约》向来具有的合作精神，委员会建议能够作出完成义务宣布的缔约国在拟订完成宣布时，利用《公约》执行支助股的服务，并考虑就这项宣布的内容与第 5 条执行事务委员会保持合作性对话，这样做可促使完成义务的宣布工作得到加强。

## 附件

### 完成(义务)自愿宣布目录草案

1. 促使在缔约国管辖或控制下的雷区布设杀伤人员地雷的背景情况简介；
  2. 为处理所明确的挑战而建立的国家协调机制；
  3. 详细叙述缔约国为查明其管辖或控制下已知或怀疑布设了杀伤人员地雷的所有区域而作出的每一项努力，包括使用的勘察方法和标准；
  4. 各个地区作出的查明雷区的努力概述，包括查明的疑似和确认危险区域概述以及这些区域的面积；
  5. 缔约国为确保有效阻止平民进入相关区域所作的努力；
  6. 为处理查明的雷区而采用的方法和标准，包括土地重新分类标准；
  7. 为处理挑战而采用的能力，包括负责勘察和清除工作的组织概述，以及国家和国际供资情况概述；
  8. 作业结果(含地理位置、通过非技术勘察撤消的区域、通过技术勘察减少的区域及通过清除得到处理的区域，以及发现和销毁的物件分类)。列明方案取得的成绩的附表(表格可取自《报告指南》)；
  9. 移交过程，以及社区参与决策进程，包括在土地释放之后参与土地使用的情况；
  10. 移交之后建立的，适用于在完成后可能查明的任何先前未知雷区的持续监测机制；
  11. 为处理发现先前未知雷区的情况而实行的协调和建立的机制，以及缔约国将在这种情况下采取的行动。
-