

# 《集束弹药公约》 缔约国审议会议

1 October 2020  
Chinese  
Original: English

## 第二次审议会议

2020 年 11 月 23 日至 27 日，洛桑

临时议程项目 8

审查《公约》的实施情况和现况以及对于实现  
《公约》目标至关重要的其他事项

## 《杜布罗夫尼克行动计划》审查文件

### 第二次审议会议主席提交

#### 一. 导言和目标

1. 《集束弹药公约》的诞生，系因对集束弹药的人道主义后果有了共同的认识，且下定决心永远终结这类武器造成的苦痛和伤亡。为实现这一目标，《公约》采纳了一套既具有裁军性质又具有人道主义性质的核心规定：禁止使用、生产、转让和储存集束弹药；清理受污染土地；提供减轻风险教育以及向受害者及其家人和社区提供援助。自 2010 年 8 月 1 日生效以来，《公约》在达成目标方面取得了重大进展，因而成为近年来国际人道法领域最重要的发展动态之一。缔约国从一开始就表现出迅速、彻底地执行《公约》的决心。它们本着合作、协商和协作的精神共同努力，将《公约》的执行工作向前推进。

2. 自 2015 年在杜布罗夫尼克举行第一次审议会议以来，在实现《公约》的宗旨和目标以及执行其规定方面取得了进展。虽然仍在不断取得规律性的进展，但在全面执行《公约》方面依然存在若干挑战。本次审查旨在记录自第一次审议会议以来缔约国在履行义务方面取得的进展。对进展情况既要作泛泛衡量，也要对照《杜布罗夫尼克行动计划》当中所列各项行动和目标以及缔约国自那时起通过的决定或建议进行衡量。本次审查旨在对现状进行分析，着重指出在实现《公约》目标和履行《公约》义务方面依然存在的挑战，并为详细制定在洛桑举行的第二次审议会议上拟予通过的行动计划奠定基础。



## 二. 普遍加入问题

### A. 现有状况和自杜布罗夫尼克会议以来的进展

3. 迄今为止，已有 123 个国家承诺支持《公约》的目标。其中有 110 个国家已通过批准或加入《公约》而成为正式缔约国，有 13 个国家则属于签署国，仍有待批准《公约》。

4. 审议所涉时期内，共有 14 个国家加入了《集束弹药公约》。2015 年至 2017 年间，每年至少有 2 个国家批准或加入《公约》。该数字在 2018 年上升为 3 个，但 2019 年又降为 2 个，2020 年又回升为 3 个，到目前为止有 1 个国家批准、2 个国家加入《公约》。2015 年，毛里求斯批准、索马里加入《公约》。2016 年，帕劳批准、古巴加入《公约》。马达加斯加和贝宁于 2017 年批准《公约》，随后纳米比亚和冈比亚于 2018 年批准。此外，斯里兰卡于 2018 年加入《公约》。2019 年，菲律宾批准、马尔代夫加入《公约》。2020 年，圣多美和普林西比批准、纽埃和圣卢西亚加入《公约》，使缔约国数量达到目前的 110 个。

5. 就已签署但尚未批准《公约》的 13 个国家来说，9 个位于非洲(安哥拉、中非共和国、刚果民主共和国、吉布提、肯尼亚、利比里亚、尼日利亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)，2 个位于美洲(海地和牙买加)，1 个位于亚洲(印度尼西亚)，1 个位于欧洲(塞浦路斯)。

6. 若干据报告受到集束弹药污染影响的国家不是《集束弹药公约》缔约国。《集束弹药监测报告》显示，这其中涉及 2 个已经签署但尚未批准《公约》的国家——安哥拉和刚果民主共和国。该报告进一步显示，还涉及到若干既非缔约国亦非签署国的国家，尤其是阿塞拜疆、柬埔寨、伊朗、利比亚、塞尔维亚、南苏丹、苏丹、叙利亚、塔吉克斯坦、乌克兰、越南、也门，可能还有格鲁吉亚。

### B. 对照《杜布罗夫尼克行动计划》规定的行动和目标进行评估

7. 题为“进一步遵守《公约》”的行动 1.1 提出了在举行第二次审议会议时将《公约》缔约国数目增加到 130 个的目标。尽管缔约国的数量已从第一次审议会议结束时的 96 个增长为迄今为止的 108 个，但就《杜布罗夫尼克行动计划》所列目标而言，仍存在着很大的差距。

8. 若干论坛对普遍加入《集束弹药公约》进行了宣传。《集束弹药公约》各任主席尤其利用联合国大会对此予以推动，自 2014 年以来，大会每年推出一项题为“《集束弹药公约》的执行情况”的决议。在审议所涉周期内，该决议获得的支持有所增多，尽管增幅不大(从 2015 年的 139 票赞成、2 票反对和 40 票弃权，到 2019 年的 144 票赞成、1 票反对和 38 票弃权)。值得注意的还有，约有 30 个既非《集束弹药公约》缔约国亦非其签署国的国家对该决议投了赞成票。2019 年，下列非《集束弹药公约》缔约国投票赞成该决议：阿尔及利亚、阿塞拜疆、巴哈马、孟加拉国、巴巴多斯、不丹、文莱达鲁萨兰国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、约旦、哈萨克斯坦、基里巴斯、吉尔吉斯斯坦、利比亚、马来西亚、马绍尔群岛、密克罗尼西亚、蒙古、巴布亚新几内亚、圣卢西亚、新加坡、所罗门群岛、南苏丹、苏丹、苏里南、泰国、东帝汶、图瓦卢、瓦努阿图和也门。

9. 2019 年未支持该决议的所有国家当中，除塞浦路斯外，均不是签署国。这些国家就不支持决议作出了各种不同的解释，其中包括：《集束弹药公约》并非在联合国框架内谈判缔结；《集束弹药公约》当中的集束弹药定义太具限制性；在按照符合国际人道法的方式使用时，集束弹药属于一种合法武器；由于长期存在安全挑战，为满足国防需求须要使用集束弹药。未对该决议表示支持，并不意味着相关国家不赞同《集束弹药公约》的总体人道主义目标，因为该国的立场可能是出于其他考量因素。有几个国家已明确表示，它们不能投票支持该决议，但它们支持其人道主义目标。塞浦路斯解释说，就塞浦路斯而言，投弃权票是因为该国所面临的安全局势延误了批准进程。

10. 为了促进遵守《集束弹药公约》，历任主席和普遍加入问题协调员采取了若干其他举措。这其中包括正式致函相关国家或是与其举行双边会谈，鼓励它们考虑加入《集束弹药公约》，以及/或是更深入地了解它们在采取这一举措方面可能面临的挑战。主席、普遍加入问题协调员以及其他缔约国还以研讨会形式举办了若干活动，以在特定区域促进遵守《集束弹药公约》。具体而言，这其中包括在非洲、欧洲、东南亚、太平洋、美洲和加勒比地区举办的活动。《集束弹药公约》执行支助股在上述大多数活动中发挥了核心且宝贵的作用。联合国秘书长也以《集束弹药公约》保存人身份，在审议所涉时期内为促进普遍加入的工作发挥了积极作用，尤其是致函非《集束弹药公约》缔约国的国家元首和政府首脑，鼓励它们成为缔约国。

11. 同样，不是《公约》缔约国或签署国的国家受到鼓励，参与《公约》缔约国的年度会议，目的是推动与这些国家开展对话，并促进遵守《公约》及其规范。平均约有 18 个非缔约国参与了缔约国年度会议。下列国家参与了至少一次缔约国会议：阿根廷、阿塞拜疆、巴林、孟加拉国、不丹、中国、芬兰、希腊、哈萨克斯坦、利比亚、马尔代夫、蒙古、摩洛哥、缅甸、阿曼、巴基斯坦、卡塔尔、大韩民国、沙特阿拉伯、塞尔维亚、新加坡、斯里兰卡、南苏丹、苏丹、泰国、土耳其、瓦努阿图、越南、也门和津巴布韦。

12. 在行动 1.1 之下报告的诸多举措也为落实题为“促进普遍加入《公约》”的行动 1.2 作出了贡献。所开展的活动当中，有几项是在与相关合作伙伴的密切合作下开展的，尤其是红十字国际委员会(红十字会)和民间社会组织。在组织上文提到的区域推广活动过程中，利用了这些组织的资源和专业知识。这些组织还举办了促进普遍加入《集束弹药公约》的区域活动。它们还主动在诸如国内立法等领域，向有兴趣加入《公约》的国家提供了帮助。

13. 对仍在生产和/或储存集束弹药的国家给予了特别的关注，因为这些国家既是实现普遍加入《集束弹药公约》所面临的挑战，也是推广《集束弹药公约》规范所面临的挑战。寻求与若干此类国家开展了对话。具体而言，缔约国第七次会议主席发起了与一组此类国家间有条理、有步骤的对话，其中包括军方与军方之间的对话。对话中讨论了《集束弹药公约》确立的规范，以及《集束弹药公约》缔约国的武装部队如何解决军事行动中不能再依赖集束弹药的问题。此种方法的宝贵价值得到诸多利益攸关方的欢迎。

14. 《杜布罗夫尼克行动计划》题为“强化《公约》建立的规范”的行动 1.3 系针对两个不同方面的问题：《集束弹药公约》缔约国的履约问题，以及向尚未承诺履约的国家推广《公约》所确立规范的问题。

15. 审议所涉时期内未出现《公约》缔约国不履约的情况，也未报告发生在《公约》缔约国领土上使用集束弹药的情况。

16. 审议所涉时期内，据报或据称在非《公约》缔约国领土上发生了几起使用集束弹药的新情况，其中包括可能是非国家行为体使用集束弹药的情况。上述发展动态导致《公约》很多缔约国表示关切和/或谴责，尤其是对袭击期间和过后给平民带来的风险表示关切和/或谴责。这一点尤其适用于在叙利亚长期使用集束弹药的问题。

17. 《集束弹药公约》缔约国也在缔约国年度会议最后报告框架内再三共同对使用集束弹药深表关切并表示谴责。几任《集束弹药公约》主席针对有报告称使用了集束弹药发布通告，包括通过《集束弹药公约》的网站发布通告。

18. 据报告过去曾生产集束弹药的非缔约国包括：巴西、中国、朝鲜、埃及、希腊、印度、伊朗、以色列、巴基斯坦、波兰、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯、新加坡、土耳其和美国。就算其中有几个国家今天并未积极生产集束弹药，但过去五年间上述任何国家均未正式宣布放弃此类活动。据报告，过去五年间，储存集束弹药的非缔约国数量大体没有变化，约为 50 个左右。关于集束弹药的转让问题，评估审议所涉时期内转让情况是否减少存在难度，因为这方面缺乏可用的信息。

19. 有几个非缔约国已对集束弹药的使用施加了某种形式的限制。举例来说，《集束弹药监测报告》显示，爱沙尼亚、芬兰、波兰和罗马尼亚已承诺不在本国领土外使用集束弹药，而泰国则表示该国已将集束弹药从作战用库存当中去除。但是，美国在采取的一项政策到期之前对政策作出修订，该政策要求在 2018 年底以前完全停止可能使用未爆率超过 1% 的集束弹药的做法。修订后的政策显示，此类武器将继续保留在现役武库当中，直到其战斗力被更有力、更可靠的弹药取代。对非《公约》缔约国在生产、储存、转让和使用集束弹药方面采取暂停政策的相关趋势进行评估难度很大，因为《公约》未(通过执行支助股)系统地收集相关信息，民间社会也未系统收集这类信息。

### C. 第一次审议会议以来的突出挑战

20. 但尽管如此，必须指出的是，与常规裁军领域的其他文书相比，《集束弹药公约》表现不佳。考虑到普遍加入是《公约》规定的集体义务，所以有必要在这方面做出持续努力并加大力度。

21. 尤其应针对上文所列 13 个已经签署但尚未批准《集束弹药公约》的国家继续努力。还应对那些通过投票支持联合国大会推出的年度决议而明显对《公约》表现出积极倾向的非缔约国给予特别的关注。考虑到《公约》的目标，还应特别针对上文所述受到集束弹药污染的国家或是其军事库存当中仍保有集束弹药的国家进一步作出努力。

22. 在将普遍加入工作向前推进方面，常常会凸显出若干挑战或障碍，包括以下方面。

23. 常常被着重指出的一点是，主要决策者对《公约》缺乏认识。在任何批准进程中均为主要利益攸关方的国家议员似乎尤为如此。他们似乎对《公约》、《公约》的人道主义一面以及其中载有哪些义务所知甚少。

24. 其他待办的国家优先要务似乎也在影响着普遍加入进程的进展。接触过的国家常常强调它们在原则上支持《集束弹药公约》，甚至还遵守其规范，但它们有更紧迫的事务需要处理且/或有更紧迫的文书需要遵从(例如医疗卫生、气候变化、可持续发展目标)。实力有限或受到政治动荡影响的国家尤其会涉及到这种情况。在若干情况下，普遍加入工作受阻，是因在国家一级难以确定牵头开展《集束弹药公约》相关事务的部委或部门。这种情况包括已在原则上表示有兴趣加入《公约》、但因为缺乏负责该问题的部门而使该问题不了了之而非向前推进的国家。注意到的另一点是，在国家政府的高层当中确定一位本国的领军人物，会增大批准进程向前推进的可能性。

25. 安全问题和安全考量依然是实现普遍加入《集束弹药公约》方面的一大主要挑战，而这种情况存在于不同的层级上。对区域层面的安全考量可能导致某国不加入《公约》，除非其邻国也加入。在这种情况下，可能不得不在区域一级而非仅仅是国家一级开展普遍加入工作。此外，若干国家显然仍认为集束弹药有着重要的军事用途，而且/或是其所处的安全局势意味着它们不具备放弃此类武器的条件。尽管如此，推动与这些国家开展对话，尤其是以推广《公约》的规范为目的的推动对话仍很重要。强调指出的另一点是，像审议所涉时期内一位主席所组织的那样，与这些国家开展军方对军方的对话，包括讨论已成为《集束弹药公约》缔约国的国家的武装部队是如何得以放弃此类武器的，会特别有助益。

26. 推广《公约》所确立规范方面呈现出的一个挑战是，缔约国在缔约国会议最后文件当中难以就表示关切和/或谴责使用集束弹药达成共识性表述。对规范推广工作的评价，也因对非缔约国在诸如限制/暂停使用、发展、生产、获取、储存、保留和转让等集束弹药相关问题上所采取的政策缺乏明确认识而受到影响。在该领域更系统地收集信息可能会有助益。

27. 《集束弹药公约》所建立的构架并不是普遍加入问题上的挑战和障碍，但上述构架在将该领域的工作向前推进方面发挥着重要作用。《集束弹药公约》历任主席在促进普遍加入《公约》方面发挥了主导作用，两任普遍加入问题协调员也一样。由于人员更替、工作重点变化以及/或是工作能力不同，工作的一致性和连续性有时可能会受到影响。此外，其他文书依靠结构更明确的机制促进普遍加入，包括普遍加入问题联络小组或是一位(或一组)以特使身份产生积极影响的旗手。《集束弹药公约》在现阶段尚未探索或利用这一选择方案。最后，上述文书当中有一些依靠定期举行非正式会议将普遍加入工作向前推进。

### 三. 销毁储存

#### A. 现有状况和自杜布罗夫尼克会议以来的进展

28. 第三条的实施工作取得了令人瞩目的成功。《公约》对其生效时曾报告拥有集束弹药库存的 41 个缔约国当中，有 36 个已完全履行了销毁义务。缔约国保有的武器当中超过 95% 已经销毁，意味着总共销毁了近 150 万枚集束弹药，其中含有 1.78 亿枚子弹药。今天，有 100 个缔约国没有集束弹药库存，或是因为已经完成了本国的销毁方案，或是因为从未拥有集束弹药库存。第一次审议会议结束之际，有 13 个缔约国尚需履行销毁本国现有集束弹药库存的义务。自第一次审议会议以来的情况如下：

(a) 有 9 个缔约国(博茨瓦纳、克罗地亚、古巴、法国、德国、意大利、斯洛文尼亚、西班牙和瑞士)宣布已履行了本国的第三条义务。所有 9 个国家均系在《公约》规定时限内履行了上述义务，其中有 5 个国家至少提前三年履行了义务；

(b) 有 1 个 2015 年以后加入《公约》的缔约国(古巴)曾报告拥有集束弹药，其库存销毁工作已经完成；

(c) 有 3 个最近加入《公约》的缔约国(圣多美和普林西比、纽埃和圣卢西亚)尚未提交初次报告；不过，据信三者均无集束弹药库存；

(d) 现有 4 个缔约国(保加利亚、秘鲁、斯洛伐克和南非)报告仍有集束弹药库存，因而仍尚待履行销毁集束弹药库存的义务。几内亚比绍目前仍在核实是否仍有储存的集束弹药，尚待确认本国武库中是否确有任何集束弹药库存。

29. 尽管在销毁库存方面已取得了长足进展，但因包括 3 个新缔约国(圣多美和普林西比：该国报告尚未到期；纽埃和圣卢西亚：《公约》尚未对这两国生效)在内的 10 个缔约国尚未按照《集束弹药公约》第七条规定提交初次报告，所以还存在着若干不确定性。尚不明确上述任何国家是否可能拥有集束弹药库存。有 1 个缔约国(几内亚比绍)报告称该国拥有尚未鉴别的弹药，并要求提供援助以鉴别其中是否包含任何集束弹药。

30. 延期请求方面也出现了一些发展动态。于 2018 年举行的缔约国第八次会议通过了《〈集束弹药公约〉第三条延期请求指南》。在一个附件当中载有关于如何提交延期请求的指南，包括请求的内容、结构和时间表。在 2019 年举行的缔约国第九次会议上，有 1 个缔约国(保加利亚)根据第三条就其 2019 年最后期限提交了延期一年的临时延期请求，并得到了缔约国的批准。现已提交了延期 24 个月的新的请求，其中包含工作计划，第二次审议会议将对该请求进行分析。另有 1 个缔约国(秘鲁)已就其 2021 年最后期限提交了延期 37 个月的延期请求，该请求将在第二次审议会议上进行分析。就另 3 个尚待履行《集束弹药公约》第三条义务的国家而言，有 2 个(斯洛伐克和南非)已报告称正在预定轨道上推进，可分别在《公约》规定的 2024 年和 2023 年最后期限之前履行义务。另有 1 个缔约国(几内亚比绍)有可能在发现有集束弹药库存的情况下要求延期。没有缔约国在初始最后期限到期之后宣布发现此前未知的集束弹药库存。

31. 根据现有信息，有 13 个缔约国出于培训和研究目的保留集束弹药(为《公约》所允许)，意味着自 2015 年以来有所增多——2015 年有 11 个缔约国根据《公约》该条款保留集束弹药。略有增多是因为有 1 个新缔约国保留集束弹药，还有 1 个缔约国在最初宣布不保留之后又选择保留一些用于培训。不过，多数出于培训目的保留集束弹药的缔约国已在最初宣布之后减少了持有数量。

## B. 对照《杜布罗夫尼克行动计划》规定的行动和目标进行评估

32. 为确保尽快且在最初限期内销毁库存，鼓励尚待履行义务的缔约国刻不容缓制定一项详细的销毁库存工作计划(《杜布罗夫尼克行动计划》行动 2.1)。可以观察到的是，大多数有库存待销毁的缔约国已根据该项规定采取行动。但是，其中一些缔约国未及时借助第七条报告就其销毁方案的现状提供最新信息。缔约国第八次会议通过的《第三条延期请求指南》当中也提到有必要制定一项详细的工作计划。

33. 《杜布罗夫尼克行动计划》还鼓励缔约国更多地交流销毁库存方面有望成功的具有成本效益的良好做法(行动 2.2)。一些缔约国这样做了，但并非所有缔约国，这方面的交流无疑还有改进空间。缔约国应在年度透明度报告中和《公约》会议上系统地着重介绍任何阶段性进展。改进信息交流，包括有关销毁工作对公共安全、健康和环境的影响的信息交流，同样至关重要。

34. 《杜布罗夫尼克行动计划》行动 2.3 回顾指出，根据第三条第六款保留或取得集束弹药或爆炸性子弹药的缔约国应确保数量不超过就所述目的而言绝对必要的数量，并应定期报告这方面的任何变化。审议所涉时期内，就保留集束弹药提交报告的缔约国数量渐增，而执行支助股和专题协调员一道，定期检查确认缔约国已就过去使用和计划使用所保留的集束弹药的情况提交了报告。

35. 就行动 2.4 而言，完成了库存销毁工作的缔约国已按照规则在随后一次缔约国会议上汇报了本国的成就。缔约国第八次会议上通过了题为“2018 年第三条履约声明”的模板，也对提供上述信息发挥了促进作用。

## C. 第一次审议会议以来的突出挑战

36. 自 2015 年以来，在销毁集束弹药库存方面已取得重要进展。但是，依然存在着一些挑战。审议所涉时期内，有 1 个国家首次无法在第三条规定的初始限期内履行销毁本国库存的义务，不得不在缔约国第九次会议上提交延期请求。该国现已提交一项新的延期请求，并附有要求提交的所有文件。另一个国家也提交了延期请求，供第二次审议会议审议。鉴于这仍是一项新近启动的进程，所以必须确保提交的申请内容全面详实，以维护条约的信誉。为了确保尽快完成销毁工作，对此类请求的执行情况进行监测非常重要。更泛泛来说，《公约》之下观察到的报告疲劳症后果包括，就履行第三条义务的情况收集相关信息已成为一项挑战。

37. 在履行第三条义务过程中，发现了以下两个明显的挑战：

(a) 缺乏按照《集束弹药公约》第三条第二款以对环境影响最小的方式实施销毁所需的必要专业知识；

(b) 为将第三条执行工作向前推进，须要制定复杂的国内进程，包括面临着技术上的挑战。

## 四. 清理和减轻风险教育

### A. 现有状况和自杜布罗夫尼克会议以来的进展

38. 第一次审议会议结束时，有 11 个缔约国仍待履行第四条之下的清理义务。审议所涉时期内，有 3 个缔约国宣布已完成清理工作(克罗地亚、黑山和莫桑比克)。有 1 个新缔约国(索马里)报告称有第四条义务待履行，而另有 1 个已于 2013 年宣布完成清理工作的缔约国(毛里塔尼亚)于 2020 年报告称在其管辖或控制范围内发现了此前未知的受污染地区。由此，有 10 个缔约国(阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、乍得、智利、德国、伊拉克、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、毛里塔尼亚和索马里)目前仍有第四条之下的清理义务待履行。

39. 自第一次审议会议以来，已有若干缔约国要求延长其最后期限。在 2019 年 9 月举行的缔约国第九次会议上，有 2 个清理最后期限为 2020 年的缔约国(德国和老挝人民民主共和国)获准延期五年至 2025 年 8 月 1 日。另有 3 个缔约国(波斯尼亚和黑塞哥维那、智利和黎巴嫩)表示无法在其初始最后期限 2021 年前完成清理工作，它们于 2020 年提交了延期请求，分别要求延期 18 个月、12 个月和 5 年。上述请求将在 11 月举行的第二次审议会议上审议。

40. 简而言之，截至第二次审议会议结束之际，预计将有 10 个缔约国仍有清理义务待履行。

41. 自第一次审议会议以来，有 5 个仍有第四条义务待履行的缔约国(阿富汗、克罗地亚、伊拉克、老挝人民民主共和国和黎巴嫩)已就减轻风险教育工作提供了特别详细的信息，其中包括分列数据。其他国家则提供了有限的信息。减轻风险教育继续在保护平民方面发挥着至关重要的作用，尤其是在伤亡率非常高或是因敌对行动正在进行而可能无法实施清理作业的地区提供的风险教育。

### B. 对照《杜布罗夫尼克行动计划》规定的行动和目标进行评估

42. 《杜布罗夫尼克行动计划》内含的涉及清理和减轻风险的行动共有 8 项。

43. 《杜布罗夫尼克行动计划》行动 3.1 要求受影响缔约国对问题的严重程度进行评估。在按照《杜布罗夫尼克行动计划》当中概括的内容评价执行情况时认识到的一点是，在未发现污染证据的情况下，应参考土地解禁方面的现有标准、最佳做法和原则，通过注销的形式解禁相关土地。《杜布罗夫尼克行动计划》推广的是以证据为基础的处理方法，强调指出受影响缔约国应“尽一切努力澄清其管辖或控制地区内遗留集束弹药的位置、范围和严重程度，根据需要酌情采用勘查方法”。

44. 自第一次审议会议以来，多数受影响国家进行了不同程度的勘查，从而就所报告的受污染地区的范围和严重程度提供了更明确的信息。报告称本国已开展循证勘查活动的国家包括：阿富汗、智利、克罗地亚、德国、伊拉克、黎巴嫩、老挝人民民主共和国和黑山。当然，还需要开展更多工作，确保让各国准确了解全球范围内的真实污染程度。更清楚地了解尚存的遗留集束弹药所造成污染的严重程度，能够使国家主管部门更准确地估算履行本国第四条义务所需的时间；能够以证据为基础作出知情有据的决定，包括就勘查和清理作业的轻重缓急作出知

情有据的决定；并能够改进风险分析工作。在这项关键的条约规定下负有义务的缔约国必须尽一切努力尽快履行义务。在无法按规定期限履行义务的情况下，缔约国必须尽可能提出最短的延期请求。延期请求应以明确的完全履行义务计划为基础，且必须包含明确的阶段性目标和时间表。

45. 《杜布罗夫尼克行动计划》行动 3.2 将保护人民免受遗留集束弹药伤害置于《公约》的核心位置。在 12 个受遗留集束弹药影响的缔约国当中，有 5 个(波斯尼亚和黑塞哥维那、乍得、毛里塔尼亚、黑山和索马里)在第七条报告当中仅就减轻风险教育工作提供了非常有限的信息。智利和德国提供的信息有限，因为两国的污染范围仅限于一个被围起来的军事靶场。只有 5 个缔约国(阿富汗、克罗地亚、伊拉克、老挝人民民主共和国和黎巴嫩)就此提供了详细的分列数据。

46. 《杜布罗夫尼克行动计划》行动 3.3 着重强调了制定配备资源的计划以解决遗留集束弹药污染问题的重要性。已认识到此举对于有效规划勘查和清理作业以便按期履行义务必不可少，对于吸引国际支持/捐助方支持也必不可少。审议所涉时期内，若干受影响缔约国制定了在国家一级解决污染问题的综合性国家战略，且多数缔约国制定了(详细程度不等、质量水平各异)的作业工作计划。几个受影响缔约国报告称，已为上述计划的实施提供了国家资源(从有限的国家拨款，到完全由国家供资的项目)。多数情况下，需要国际上提供资金支持以妥善实施工作计划。不过，在第七条报告当中对照工作计划、阶段性目标、最后期限以及划拨的所需资源纳入进展情况，可使这方面得到加强。

47. 《杜布罗夫尼克行动计划》行动 3.4 鼓励受影响缔约国在制定应对之策时采取包容态度。遗憾的是，受遗留集束弹药污染的缔约国尚未系统地提供信息，说明让受影响社区或其他利益攸关方参与制定解决遗留集束弹药污染问题的国家对策和参与减轻风险教育方案的情况。审议所涉时期内举行的缔约国会议上，排雷行动作业方详细介绍了各自项目为让受影响社区和不同人群参与其中而作出的努力。“地雷行动审查”2019 年开展的研究也显示，近三分之二受影响缔约国的国家主管部门及其执行伙伴报告称在勘查和社区联络活动中与包括妇女、女童、男子和男童在内的所有群体进行了磋商。

48. 行动 3.5 涉及对用于分析、决策和报告的信息进行管理。该行动认识到信息管理作为土地解禁规划和排序工作的关键内容具有重要意义，包括在确定哪些情况下可通过取消解禁此前登记为污染区的土地方面。报告质量参差不齐，但可以肯定的是，就受污染地区提供了还算详细的信息。但是，并非所有受影响缔约国均就遗留集束弹药污染问题充分提供了详细信息，若能在这方面取得进一步进展，将是可喜而有益的。

49. 行动 3.6 要求在《集束弹药公约》生效以前曾使用或丢弃过集束弹药的缔约国努力提供支持(包括技术、资金、物资以及人力资源支持)，协助并配合受影响缔约国，以确保在另一缔约国领土上使用或丢弃的集束弹药得到清理。未在审议所涉时期内《公约》工作的框架内对此进行全面评估。无法直接跟踪进展情况的问题将来可能要借助第七条报告来解决，但已注意到的一点是，有传闻证据表明，有缔约国和非缔约国之间在开展合作。这具有积极意义，表明此项行动所致力于确立的规范得到了广泛的支持。

50. 行动 3.7 鼓励缔约国在努力处理遗留集束弹药污染问题时不断采用新的实践方法。《公约》一直在第四条框架内鼓励在遗留集束弹药勘查和清理工作中采用高效的技术。具体而言,《公约》一直推动按照《国际地雷行动标准》当中所体现的已在国际上获得认可的最佳做法开展高效的循证勘查和清理活动。此举系基于如下全球共识:第四条的高效执行,主要依赖高质量的勘查工作,以直接证据为基础发现和划定确认已遭到遗留集束弹药污染的地区,还要依赖随后按照优先顺序定向开展的污染清理工作。例如,“遗留集束弹药勘查”就是这样一种询证技术的实例,该技术同时高度依赖非技术勘查和技术勘查,东南亚国家的国家主管部门及其执行伙伴尤其将这种方法运用于处理遗留集束弹药问题。任何情况下,勘查和清理作业均应建立在有效的信息管理基础上,并应通过高效的供资周期获得支持。

51. 行动 3.8 要求促进和扩大合作。因为难以在专用于清理遗留集束弹药的捐资和用于清理地雷和其他战争遗留爆炸物的捐资之间作出区分,所有无法提供详细的数字。不过,自 2015 年以来,用于清理活动的国际捐资大幅度增加。据地雷监测系统记录,国际上为清理工作和减轻风险教育提供的支持 2015 年达到 2.186 亿美元,2016 年达到 3.432 亿美元,2017 年达到 3.959 亿美元,2018 年达到 3.969 亿美元。上述供资的增长并未由受影响国家均匀分享。对相对少数国家给予了极大的关注,其中包括一些非缔约国。

52. 此外,开发了诸如“国家联盟”等创新型处理方法,为受影响国、捐助国和作业方之间更集中、更有序地接触作出了贡献(见关于国际合作与援助的部分)。

53. 就上述措施的预期结果而言,主要有以下几点:

- 更多疑似污染土地获得解禁,用于生计、文化、社会和商业目的。能做到这一点,要归功于按照《国际地雷行动标准》更广泛地采用循证勘查(包括非技术勘查和技术勘查)。这使几个受影响缔约国得以安全解禁已查明未受污染的地区。解禁后的土地被用于生计、文化、社会和商业目的的确切程度目前还无法轻易评估,因为在排雷行动中进行影响评估的情况仍很罕见。
- 由于国家一级影响清理规划和任务安排的各种不同背景因素,难以对清理所用稀缺资源的优化定向配放情况进行评估。清楚的一点是,受影响缔约国这方面的进展各不相同,主要取决于进行清理前在多大程度上采用循证勘查确认遗留集束弹药污染。“地雷行动审查”的研究表明,自第一次审议会议以来,尽管缔约国清理的数量大致保持不变,但全球每年清理的受遗留集束弹药污染的面积稳步增加。2015 年,全球清理了 70 平方公里(其中超过 52.2 平方公里位于缔约国境内);2016 年清理 88 平方公里(超过 39.5 平方公里位于缔约国境内);2017 年清理 95.4 平方公里(超过 43.9 平方公里位于缔约国境内);2018 年清理 128.3 平方公里(超过 50.5 平方公里位于缔约国境内)。同一时期内,全球清理的子弹药数量从 2015 年的超过 120,899 枚(其中超过 106,863 枚在缔约国境内)增加到 2016 年的 137,544 枚(超过 113,085 枚位于缔约国境内);2017 年清理 153,007 枚(超过 125,550 枚位于缔约国境内);2018 年略有下降,清理 135,779 枚(超过 100,455 枚位于缔约国境内)。

- 目前还无法轻易评估清理方面的进展对提高自由度和更安全流动的影响。这方面观察到的情况可能会为公约层面的未来规划工作提供参考。
- 最后，从“国家联盟”的建立以及诸如区域讲习班等其他举措当中，可以看到清理方面具有成本效益的良好做法相关信息交流出现了预期的增长，包括有关安全、环境影响和效率的信息交流。一个例子是挪威和荷兰于2017年11月举办的“关于勘查和清理集束弹药暨执行《集束弹药公约》第四条的巴尔干讲习班”。这是《集束弹药公约》缔约国协调员可利用其任务授权来帮助推动取得进展的一个很好实例。

### C. 第一次审议会议以来的突出挑战

54. 审议所涉时期内，随着更多国家在执行《集束弹药公约》第四条方面取得进展，也遇到了几大挑战。若干受影响缔约国表示，缺乏用以全面履行本国第四条义务的资源或资金，已使工作受阻，包括按性别和年龄分列的数据收集工作在内。而这往往进而阻碍感兴趣的捐助方作出供资承诺。

55. 捐助方越来越多地对人道主义紧急情况下的清理问题作出响应，导致非紧急状况下的排雷项目所得到的国际支持有所减少。这对为受影响地区制定和实施具有成本效益的勘查和清理步骤造成了负面影响，也对减轻风险教育工作造成了负面影响。此种情况下，建立“国家联盟”已被证明是解决上述问题的一项有益工具。这样一个论坛集合体使受影响国家有机会提出并讨论本国在执行第四条方面特有的需求和挑战，并更好地与捐助方接触，有助于确保获得所需资金。

56. 一些承担着第四条义务的缔约国(包括阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、乍得、克罗地亚、伊拉克、黎巴嫩和毛里塔尼亚)面临的另一挑战是发现了此前未知的污染区。某些情况下，作业人员需要在城市地区开展清理工作，在已经很复杂的作业环境中又产生了额外的技术挑战。

57. 对于那些即将完成清理的国家来说，可能面临的一项挑战是，当污染所处地形崎岖时，清理就变得更加艰难。此外，在某些情况下，遗留集束弹药位于偏远且不安全的地区，从而给规划和任务安排造成了影响。

58. 执行第四条方面的另一项挑战是受影响缔约国其他待办要务带来的挑战。在稀少的资源面临着多项要务竞相需求的情况下，越来越须要在各级加强《公约》的表述。勘查和清理工作的社会经济效益应是明确的，且应予以有效宣传，以确保排雷行动在国家和国际两级得到适当的关注和供资。

59. 另一项关键要件是及时规划，以确保在第四条规定的初始十年期限内早日启动勘查和清理活动。第四条规定每个受影响缔约国尽快完成清理，至迟在条约对其生效后十年内完成。一些受影响缔约国在启动勘查和清理工作方面已经遇到了困难，从而只为遭遇意外障碍容留了很小的空间，可能会危及它们在十年期限内履行本国第四条义务的能力。显然，如果缔约国在初始的第四条清理限期内未作出一切合理努力，而是随后在最初的限期已过时要求获得《公约》所允许的最长五年延期，那么很可能会树立一个不良的先例。这项结论很有可能会为《公约》层面的规划工作提供参考，必须通过《公约》的既定机制来管理和减轻这一风险。

60. 在少数受影响缔约国境内，持续的艰难安全局势阻碍了第四条义务的履行。在作业进展主要取决于改善全国和区域安全局势的地方，情况尤其如此。

61. 对《杜布罗夫尼克行动计划》的实施情况进行评价困难重重，因为并非所有缔约国均已按照第七条提交了年度透明度报告，且所提交报告当中所载信息的质量也有很大差异。

62. 最后，《杜布罗夫尼克行动计划》当中的一些内容未配设适当指标，因而无法轻易予以衡量。这是一个应予吸取的教训，可为制定《洛桑行动计划》提供参考。

## 五. 援助受害者

### A. 现有状况和自杜布罗夫尼克会议以来的进展

63. 《公约》是一项具有里程碑意义的人道主义裁军协定，并且仍是载有缔约国对其管辖或控制下地区的某一类武器的受害者的确切援助义务的唯一国际条约。向幸存者、死伤者的家人和受影响社区提供援助不仅是一项法律义务，也被视为减轻集束弹药所致伤害的工作的重要内容。《公约》设定了一个新标准，在以权利为基础的方针下推进国际人道法，最终改善和便利受害者援助，并增进受害者平等地融入社会的权利。

64. 第一次审议会议之后，主要由于非缔约国发生的武装冲突，2016 年全球新增集束弹药伤亡人数大幅增加。2016 年以来，出现了伤亡人数稳步下降的积极态势。绝大多数受害者是平民，整个审查期内的受害者中有较大比例是儿童，2018 年的受害者则大部分是儿童。该领域的一项重要挑战是，需要建立准确和覆盖全国的监测系统，以更好地识别集束弹药的受害者。

65. 在第一次审议会议上，缔约国再次承诺让受害者充分、平等和切实地参与社会生活。缔约国认识到向受害者提供长期可持续援助的重要性，也认识到需要将援助受害者工作纳入与残疾人权利、健康、教育、就业和减贫有关的更广泛框架，以确保实现他们的权利。

66. 在第一次审议会议上，有 13 个缔约国报告称负有第五条之下的义务。哥伦比亚宣布其领土上已没有集束弹药受害者后，自 2015 年起不再列于该名单。此外，塞拉利昂在提供关于该义务的进一步信息之前，也不再列于该名单。在索马里加入《公约》并提交初次报告之后，目前负有义务的缔约国数目为 11 个——阿富汗、阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、乍得、克罗地亚、几内亚比绍、伊拉克、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、黑山和索马里。莫桑比克在 2019 年的第七条报告中澄清，该国经核实后确认没有任何集束弹药受害者。

67. 值得注意的是，全部 11 个负有第五条之下义务的缔约国均在不同程度上报告了过去五年来为达到《公约》所设要求以及为执行《杜布罗夫尼克行动计划》所载的关于援助受害者的行动而付出的努力。在报告义务方面，2018 年，除两个缔约国之外的所有缔约国都提交了年度报告，提供了关于援助受害者的适当信息，但若干缔约国只提供了部分信息。此外，自 2015 年以来，有 6 个缔约国(阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、乍得、伊拉克、老挝人民民主共和国和黎巴嫩)报告了新增的集束弹药受害者的情况。

68. 在遵守第五条第二款(七)项之下的义务和《杜布罗夫尼克行动计划》行动 4.1(a)方面,可以注意到取得了关键进展。第一次审议会议以来,11 个在本国管辖或控制的地区内存在受害者的缔约国已指定了国家协调员负责全面实施《杜布罗夫尼克行动计划》所载的相应行动。因此,这些职位的任命有助于加强与集束弹药受害者的需求和权利有关的政策和计划的协调、制定、实施、执行和监测。此外,已拟定国家残疾行动计划或国家援助受害者行动计划、或已指定国家主管机构领导该领域工作的缔约国数量已从 2015 年的 8 个增加为 11 个(第五条第二款、《杜布罗夫尼克行动计划》行动 4.1(c))。这使这些缔约国能够加强该部门的国家能力。总体而言,援助受害者方面的进展得益于《集束弹药公约》、《特定常规武器公约第五号议定书》和《禁止杀伤人员地雷公约》涉及援助受害者的机构之间协调和信息交流的增多。

## B. 对照《杜布罗夫尼克行动计划》规定的行动和目标进行评估

69. 在负有第五条之下义务的缔约国中,尚未有国家充分实施《杜布罗夫尼克行动计划》所载的专门用于援助受害者的全部行动,但其中许多国家已经取得了显著进展。收集可靠数据是评估受害者需求从而制定相关受害者援助政策的关键所在。2015 年以来,已有 6 个缔约国(阿富汗、阿尔巴尼亚、克罗地亚、伊拉克、老挝人民民主共和国和黎巴嫩)报告了数据收集情况,显示出尚需进一步改进该领域的工作。在负有该领域义务的缔约国中,已有 8 个国家(阿富汗、阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、乍得、克罗地亚、伊拉克、老挝人民民主共和国和黎巴嫩)报告称已按照《杜布罗夫尼克行动计划》行动 4.1(c)制定了专门的行动计划,努力将援助受害者的工作纳入更广泛的残疾部门。所有这些缔约国也都是《残疾人权利公约》的缔约国,只有黎巴嫩除外(已签署但尚未批准),这凸显了这样一种可能性,即在涉及幸存者的问题上,可按照行动 4.1(c)在《集束弹药公约》和《残疾人权利公约》之间协调与援助受害者相关的行动。

70. 在本审查期内,8 个缔约国(阿富汗、阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、伊拉克、老挝人民民主共和国、黎巴嫩和黑山)明确报告了调动资源从而改善受害者援助的情况(行动 4.1(d))。此外,所有具备受害者援助协调机构的缔约国均已成功让幸存者或其代表组织参与了受害者援助或残疾协调机制(行动 4.2(a))。在涉及信息共享需求的行动 4.3 的问题上,负有第五条之下义务的所有缔约国都提交了初次透明度报告,其中大多数在本审查期内都一直稳定提交年度报告。

71. 此外,尽管付出了很大努力,但负有第五条之下义务的缔约国在汇集、处理和提供数据方面仍然面临重大挑战。已有 5 个缔约国(阿尔巴尼亚、克罗地亚、伊拉克、老挝人民民主共和国和黎巴嫩)表示,它们按照行动 4.1(a)收集了按性别和年龄分类的向集束弹药受害者提供的援助的数据。2016 年至 2020 年,有 10 个缔约国(阿富汗、阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、乍得、几内亚比绍、伊拉克、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、黑山和索马里)通过第七条报告请求在援助受害者方面获得国际援助和合作(行动 4.4),说明在执行第五条方面仍有很大需求。

## C. 第一次审议会议以来的突出挑战

72. 大多数有集束弹药受害者的缔约国在确保就受害者援助开展充分调查和报告方面遭遇了困难。此外还存在其他挑战，包括如何改进有关机制以更清晰地收集按性别和年龄分类的数据。这导致受影响的缔约国仍然很难高效地识别幸存者各种交织的需求，以及本国国家支助机制和法律框架在能力上的不足。这种情况造成报告不准确、质量低，同时造成数据与用途不匹配。在这个意义上，在兼顾性别和年龄平等的行动、政策和预算的执行方面仍存在改进空间。通过制定国家援助受害者框架来加强国家自主责任和能力的工作也存在改进空间。

73. 已经注意到，需要改进缔约国之间在国际层面的协作与合作，以及相关政府机构之间在国家层面的协调。这也涉及到需要增加并保持与民间社会组织及其他直接从事受害者工作的相关利益攸关方的接触。促进缔约国与从事受害者工作的服务提供方之间更多地交流信息和良好做法，可以加快履行《公约》的受害者援助承诺，并改进收集按性别和年龄分类的数据的工作。

74. 要想确保受害者及其代表组织参与受害者援助措施的政策制定和实际执行，缔约国之间的持续接触也具有重要意义。缔约国还着重指出了在医疗、康复、心理社会支助、教育、劳工和社会保障等领域建立可持续服务的价值，以及确保人们能无障碍地获取资源和出入领土从而保证集束弹药受害者享有平等机会的价值。

75. 最后，尽管过去几年用于援助受害者的资金有所增加，但财政资源不足仍是一大挑战。事实上，专门用于援助受害者的国际援助金额远远无法满足受援方的需求，而且仅占地雷行动资金的一小部分。

## 六. 国际合作和援助

### A. 现有状况和自杜布罗夫尼克会议以来的进展

76. 在第一次审议会议上，缔约国重申了国际合作和援助的重要性。缔约国在《杜布罗夫尼克行动计划》中通过了全面的一套行动，以大幅改善寻求援助方和有能力援助方之间的合作。本审查期内，国际合作和援助领域取得了重大进展。有两项发展尤为值得注意：(a) 国家能力不足的缔约国提出的援助请求数量很多，有能力援助的缔约国作出的回应数量也很多；(b) 建立了成功的伙伴关系以履行《公约》之下的义务。

77. 自第一次审议会议以来，因国家能力有限而难以履行《公约》之下义务的缔约国提出的援助请求数量不断增多。这些缔约国在缔约国会议上和通过第七条透明度报告、通过双边和区域渠道，或在与相关专家组织和其他有能力回应其请求的利益攸关方沟通时，通报了本国面临的挑战并提出了援助请求。也有更多的缔约国表示自己在《集束弹药公约》的框架内提供了援助。

78. 缔约国使用年度报告以：(a) 请求援助；(b) 指出自己提供了援助；或(c) 表示自己得到了援助，报告中提供的信息凸显出，在《公约》框架内进行的合作和援助已有所增强：

- 2015 年，有 9 个缔约国请求了援助，4 个缔约国报告称提供了援助，4 个缔约国报告称得到了援助。
- 2016 年，有 11 个缔约国请求了援助，16 个缔约国报告称提供了援助，10 个缔约国报告称得到了援助。
- 2017 年，有 12 个缔约国请求了援助，21 个缔约国提供了援助，12 个缔约国得到了援助。
- 2018 年，有 9 个缔约国请求了援助；22 个缔约国提供了援助，12 个缔约国得到了援助。
- 2019 年，据报告，截至 2020 年 9 月 28 日，15 个缔约国和 1 个非缔约国(南苏丹)请求了援助；21 个缔约国提供了援助，10 个缔约国得到了援助。

79. 本审查期内，避免重复以及改善捐助国、其他捐助方和受援国之间在提供国际援助方面的协调的必要性得到了不断凸显。要应对这一挑战，方法之一是发展更强的合作和援助伙伴关系。在该领域取得进展一直是《公约》之下工作的中心内容。这是因为人们日益认识到国际伙伴关系能够帮助确保所有缔约国在执行《集束弹药公约》方面取得重大进展。鉴于履行许多义务和按时完成任务都需要资金，而且许多受影响的缔约国在筹资能力、专门知识或体制框架方面受到制约，伙伴关系因此可以发挥关键作用。

80. 国际伙伴关系有多种形式，涉及多种行为体：有南南合作和三角合作，还有各国、联合国、红十字会、各国红十字会和红新月会及其国际联合会、若干国际和区域组织、反集束弹药联盟和其他民间社会组织、幸存者及其代表组织之间的合作。

81. 还必须指出的是，在本审查期内，视情况借鉴了在《禁止杀伤人员地雷公约》框架内开展合作和援助的积极经验，以推进《集束弹药公约》之下的合作和援助。

## B. 对照《杜布罗夫尼克行动计划》规定的行动和目标进行评估

82. 《杜布罗夫尼克行动计划》在行动 5.1 中，鼓励所有行为体加强所有各级的伙伴关系。缔约国第七次会议主席于 2017 年提出了“国家联盟”的概念，事实证明，这一概念尤其可在进一步鼓励和加强请求援助的缔约国与捐助国及其他利益攸关方之间的伙伴关系和对话方面发挥重要作用。这一方法使国家主管机构及其执行伙伴能够集体和建设性地讨论具体国家在执行第四条方面的进展和挑战并改善协调工作。自“国家联盟”这一概念提出以来，已建立了 3 个国家联盟结构，涉及黎巴嫩、黑山和博茨瓦纳(2018 年博茨瓦纳完成了第三条义务，博茨瓦纳联盟因此结束)。推广“国家联盟”概念的工作一直在进行之中，包括于 2018 年和 2019 年举行了对该方法感兴趣的受影响缔约国与捐助方和其他利益攸关方之间的非正式专门会议。

83. 《杜布罗夫尼克行动计划》行动 5.2 鼓励缔约国通报挑战并寻求援助。2015 年以来，使用第七条报告提出援助请求的缔约国逐渐增多。这一发展也涉及提供援助的缔约国。还可以注意到的是，国际合作和援助协调员付出了大量努力，组织了一系列与捐助方和受援国的单独会议和联席会议，从而确保以清楚的方式传达援助请求和援助提议。

84. 《杜布罗夫尼克行动计划》行动 5.3 着重指出了根据实证确定需求以取得更好结果的重要性。协调员通过组织与捐助国和受援国的会议，在推进这一行动方面发挥了重要作用。但事实证明，在许多情况下，如何在寻求援助时提供适当信息，是得到对方积极回应的一大难点和障碍。这也适用于行动 5.3 的若干方面，行动 5.3 特别指出，寻求援助的缔约国应确保请求以适当的勘查和需求评估为基础，确保请求在适当确定需求的基础上侧重于能力建设，并确保将请求纳入更广泛的国家政策和法律框架。

85. 《杜布罗夫尼克行动计划》行动 5.4 着重指出了寻求合作与援助的缔约国承担自主责任的重要性。虽然明确地承担国家自主责任并不能保证提出请求就会获得资源，但会大大提高需求方和有能力援助方之间实现积极合作的可能性。许多缔约国制定了国家战略和计划、报告了取得的进展和余下的挑战，而且提供了大量国家财政捐助以履行《公约》之下的承诺，从而继续展现了高度的国家自主责任。其他一些缔约国则推动制定了用于完成履约的包容性国家战略和工作计划，并在可能的情况下提供了更多的国家资源来履行《公约》之下的承诺，从而展现了高度的国家自主责任。今后，国家自主责任仍将是一个重要的方面，必须在迄今取得进展的基础上再接再厉。

86. 《杜布罗夫尼克行动计划》行动 5.5 鼓励有能力提供支助的各方对援助请求作出建设性回应。如上文所述，有越来越多的缔约国报告称正在《集束弹药公约》的框架内提供援助。在让提供的援助取得更大影响的问题上，必须着重指出采用国家联盟这一方法所带来的积极进展。这一结构使受援国、捐助方、国际组织和实地作业方之间能够进行更密切和更系统的互动，积极推动对基于成果的方案拟订工作进行监测和评价。

87. 《杜布罗夫尼克行动计划》在行动 5.6 中鼓励各国利用现有工具，提高成本效率和效益。如上文所述，使用第七条国家报告提出援助请求的缔约国逐渐增多。同样，报告称已在《公约》之下提供援助的缔约国数量也呈上升趋势。按照《杜布罗夫尼克行动计划》，对探索与其他相关国际人道法和人权法文书的协同作用也予以了更多关注。例如，在援助受害者方面，探索了与《禁止杀伤人员地雷公约》、《特定常规武器公约第五号议定书》和《残疾人权利公约》的协同作用，以提高成本效率和效益。还值得注意的是，负有第三至第五条之下义务的缔约国中，在第七条报告中表示已得到援助以履行这些义务的缔约国数量已从 2015 年的 4 个增加为 2018 年的 12 个。

### C. 第一次审议会议以来的突出挑战

88. 尽管取得了进展，但在国际合作和援助领域仍然存在挑战。对缔约国、国际组织和实地作业方而言，还有空间进一步加强伙伴关系的作用并增进其附加价值。对各有关行为体而言，也有空间提高他们对所面临的不同协作机遇的认识。

89. 在这方面，有必要让受影响的缔约国进一步改进方法，更好地通报在执行《公约》条款方面面临的挑战和自身的援助需求。缔约国尚没有充分利用第七条透明度报告来实现这一目的。报告常常迟交，或者未被有效地用于请求援助。应鼓励需要援助的缔约国采取主动，就其请求与国际合作和援助协调员及其他专题协调员和相关利益攸关方接洽。

90. 自《杜布罗夫尼克行动计划》获通过以来，虽然已经取得了一些进展，但在缔约国履行《公约》义务的国家自主责任方面显然仍有提高的空间。在积极回应援助请求的问题上，已经重点指出了以下几项关键挑战：缺乏政治承诺、没有适当的国家自主责任，以及没有与执行《公约》有关的国家立法。本审查期内，已有 4 个受影响缔约国(阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚和黎巴嫩)按照国家战略制定了活动。此举不但使这些国家能够协调政策，还有助于调动资源，并彰显了国家自主责任。

91. 尽管现在已经有了多项工具、采取了提高成本效率的措施，但在某些情况下，各项活动仍可能发生重叠，导致资源未能得到高效分配。这往往是由于受援国缺乏国家自主责任，和/或国家规划及人力或技术能力不足。仔细规划资源和建立协调框架，都是设想的可能的解决方法。在此意义上，进一步发展国家联盟的概念可能会有所裨益。

92. 最后，有必要着重指出的是，从长期角度而言，一些有集束弹药受害者的缔约国总会需要支助。在这方面必须认识到，《公约》之下的义务与销毁或清除储存的相关义务性质不同，后者具有时限性。

## 七. 透明度和信息交流措施

### A. 现有状况和自杜布罗夫尼克会议以来的进展

93. 根据第七条，提交初次透明度报告并在之后每年提交报告是一项法律义务。这也是《公约》缔约国之间提高透明度和建立信任的一项重要措施，是监测执行进展情况的重要工具。大多数缔约国都已着手履行提交初次报告和年度报告的义务。

94. 目前，应已提交初次透明度报告的缔约国有 107 个，其中确已提交报告的有 100 个，提交率为 93%。在第一次审议会议结束时，有 19 份初次报告逾期未交。到缔约国第六次会议时，这个数字上升至 22 份。之后，2020 年时逾期未交的第七条初次报告的数量减少为 7 份，降幅约 60%。在 2015 至 2020 年之间，有 32 个缔约国提交了初次报告。在这 32 份报告中，23 份为迟交，9 份为按时提交。截至 2020 年 9 月 28 日，有 7 个缔约国(佛得角、科摩罗、刚果(布)、几内亚、马达加斯加、卢旺达和多哥)尚未履行这一重要义务。只有 3 个新缔约国的初次报告尚未逾期。

95. 在年度报告方面，提交情况较不令人满意。本审查期内，平均有 75%的缔约国提交了第七条年度报告，其中 51%的缔约国在《公约》规定的 4 月 30 日这一截止日期前提交了报告。在此期间，只有 2 个签署国(刚果民主共和国和帕劳)自愿提交了第七条报告。在同一时期，南苏丹这一非缔约国也提交了自愿报告。

96. 在初次报告或年度报告中，平均每年有 10 个缔约国请求得到具体援助，以履行《公约》之下的未尽义务。此外，每年约有 22 个缔约国报告称向受影响国家提供了援助以执行《公约》。还值得注意的是，被遗留集束弹药污染和履行《公约》第三至第五条之下义务的国家的报告率有所上升。

## B. 对照《杜布罗夫尼克行动计划》规定的行动和目标进行评估

97. 《杜布罗夫尼克行动计划》行动 6.1 要求及时提交初次和年度报告。如上文所述，初次报告的提交率已大幅提高，从 2015 年底的 75% 增长为 2020 年 9 月 28 日的 93%，这主要是由于专题协调员通过各种活动不断进行接洽，包括与缔约国举行双边会议，特别是与负有通报最新情况义务的缔约国举行双边会议。但是，这些初次报告很少能在预期的最后期限内提交。另一方面，年度报告的提交率总体上有所下滑，从 2015 年的 82% 降至 2019 年的 68%。这主要是因为缔约国的数量增加而且其中许多缔约国常常迟交初次报告。此外，尽管提交年度报告是一项法律义务，但在第三至第五条之下不负有义务的缔约国在提交初次报告后会认为没有新的信息可供报告，因此不太愿意再提交年度报告。除了定期单独致函缔约国提醒第七条报告待交或逾期之外，还拟定了一份解释性手册，说明了编写第七条报告的原因、内容和方法，这在提高缔约国对国家报告工作重要性的认识方面也具有积极作用。

98. 《杜布罗夫尼克行动计划》行动 6.2 鼓励《集束弹药公约》社区将报告工作切实利用起来。缔约国利用正式和非正式论坛提供了执行《公约》条款的最新情况。此外，报告的质量有所提高，而且有更多的缔约国提供了关于《公约》条款执行进展情况的更为详细和经过分类的信息。依靠国家联盟，还得以分享了信息，包括透明度报告所载的信息，这为受影响国与捐助国以及作业方之间的合作奠定了基础。

99. 通过实施这些行动，《杜布罗夫尼克行动计划》会产生多种结果：

- 对于有所提高的提交率，结果喜忧参半。在初次报告提交率上升的同时，年度报告的提交率令人遗憾地出现了下滑。不过，履行核心义务的缔约国的高提交率是一个积极迹象。
- 报告质量有所改善，主要归功于协调员和执行支助股与缔约国的不断接触。然而，仍然存在报告质量显著参差不齐的现象，应付出更大努力，确保提供更准确的信息。
- 对于有所增加的关于成本效益高的良好做法的信息交流，协调员和执行支助股的不断参与表明，实现改进是可能的，但还需要付出持续的努力。
- 最后，很难评估报告指南是否在编写报告的过程中得到了越来越多地运用。

## C. 第一次审议会议以来的突出挑战

100. 缔约国已重点指出了与起草报告有关的若干挑战，既有负责编写报告的工作人员周转率高或短缺的问题，也有在同一截止日期前需要提交的报告太多的问题。这极大地影响了提交报告的质量和数量。

101. 其他挑战包括，缔约国对报告模板的复杂性存在误解，经过解释后，提交的初次透明度报告的数量出现了增长。此外，许多缔约国可能没有意识到，这些报告所载的信息在国际合作和援助的提供方面具有重要的作用。国家联盟模式清

楚地显示了透明度报告可被用于增加国际合作和援助。此外，有些缔约国认为，在没有任何新信息要报告或不承担其他义务时，没有必要提交年度报告。

102. 需要作出更大的外联努力，使缔约国认识到第七条是一项法律义务。还需要让缔约国认识到，报告也有简短形式，对于没有新信息要提供的缔约国而言，仅需几分钟就可完成并提交这种简短报告。

103. 所有缔约国，特别是那些在第三、第四、第五、第六和第九条下负有未尽义务的缔约国，应继续按照《公约》规定，每年按时提供优质的最新资料。

104. 就《杜布罗夫尼克行动计划》执行情况的衡量工作而言，在拟定供第二次审议会议通过的行动计划时，应考虑到本文件所载的一些内容缺乏适当的指标，而且不易衡量。通过实施这些行动，《杜布罗夫尼克行动计划》会产生多种结果：

- 对于有所提高的提交率，结果喜忧参半。在初次报告提交率上升的同时，年度报告的提交率令人遗憾地出现了下滑。不过，履行核心义务的缔约国的高提交率是一个积极迹象。
- 报告质量有所改善，主要归功于协调员和执行支助股与缔约国的不断接触。然而，仍然存在报告质量显著参差不齐的现象，应付出更大努力，确保提供更准确的信息。
- 对于有所增加的关于成本效益高的良好做法的信息交流，协调员和执行支助股的不断参与表明，实现改进是可能的，但还需要付出持续的努力。
- 最后，很难评估报告指南是否在编写报告的过程中得到了越来越多地运用。

## 八. 国家执行措施

### A. 现有状况和自杜布罗夫尼克会议以来的进展

105. 第九条是一项关键的法律义务，规定缔约国应采取一切适当的法律、行政和其他措施来执行《公约》，从而确保《公约》不负其人道主义目标。第一次审议会议以来，缔约国继续对第九条的重要性和可用的不同工具表示支持，这些工具是与专家组织合作开发的，旨在协助缔约国以及考虑加入《公约》的国家履行这一义务。

106. 第一次审议会议结束时，有 41 个缔约国报告称已采取适当的法律措施来执行《集束弹药公约》，同时有 44 个缔约国采取了行政和其他(非法律)措施来执行《公约》。在《公约》的 96 个缔约国中，有 9 个(比利时、爱尔兰、意大利、列支敦士登、卢森堡、荷兰、新西兰、萨摩亚和瑞士)已颁布禁止投资集束弹药的国内法；有 24 个(澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、库克群岛、捷克共和国、厄瓜多尔、法国、德国、匈牙利、爱尔兰、意大利、日本、列支敦士登、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、萨摩亚、西班牙、瑞典、瑞士和联合国王国)拥有执行《集束弹药公约》的具体法律；17 个认为现行法律足以执行《集束弹药公约》(阿尔巴尼亚、安道尔、波斯尼亚和黑塞哥维那、科特迪瓦、丹麦、几内亚比绍、教廷、立陶宛、马耳他、毛里塔尼亚、黑山、摩尔多瓦、尼加拉瓜、圣马力诺、

斯洛文尼亚、特立尼达和多巴哥和乌拉圭)，还有 21 个缔约国报告称正在审议或通过有关立法的过程中(阿富汗、安提瓜和巴布达、博茨瓦纳、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、克罗地亚、斯威士兰、加纳、格林纳达、危地马拉、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、莱索托、马拉维、莫桑比克、圣文森特和格林纳丁斯、塞舌尔、塞拉利昂和赞比亚)。

107. 到第二次审议会议时，采取步骤执行第九条的缔约国数量已经增加，有 61 个缔约国报告称已采取适当法律措施来执行《公约》，并有 53 个缔约国报告称已采取适当的行政和其他(非法律)措施来执行《公约》。在《公约》已经生效的 108 个缔约国中，有 12 个国家颁布了禁止投资集束弹药的国内法(见上文，以及阿富汗、圣基茨和尼维斯、西班牙)；31 个国家拥有执行《公约》的具体法律(见上文，以及阿富汗、保加利亚、喀麦隆、危地马拉、冰岛、毛里求斯、圣基茨和尼维斯)；30 个国家认为现行法律足以执行《公约》(阿尔巴尼亚、安道尔、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、智利、哥伦比亚、科特迪瓦、克罗地亚、古巴、丹麦、多米尼加共和国、圭亚那、教廷、伊拉克、立陶宛、马耳他、黑山、摩尔多瓦、莫桑比克、尼加拉瓜、帕劳、巴勒斯坦国、巴拿马、巴拉圭、圣马力诺、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、特立尼达和多巴哥、乌拉圭)。还有 23 个国家报告说正在审议或正在通过立法(见上文，以及伯利兹、几内亚比绍、瑙鲁、纳米比亚、索马里、斯里兰卡和突尼斯)(阿富汗、保加利亚、喀麦隆、克罗地亚、危地马拉、莫桑比克报告说已完成这一进程)。

108. 虽然已经取得了进展，但仍有许多缔约国尚未提供详细信息，说明其执行《公约》的情况。此外，有若干缔约国报告称正在审议或制定有关国家立法的过程中，但这些过程已耗时数年，不清楚将于何时完成。

## B. 对照《杜布罗夫尼克行动计划》规定的行动和目标进行评估

109. 《集束弹药公约》缔约国第一次审议会议将三项涉及国家执行措施的行动写入了《杜布罗夫尼克行动计划》：颁布国家立法执行《公约》；指出挑战并请求援助；提高对国家执行措施的认识。

110. 第一次审议会议还商定了两项措施，第二次审议会议将对照这两项措施来评估上述行动的执行进展。这两项措施是：(一) 所有缔约国遵守第九条，并在《公约》正式会议上及通过第七条透明度报告，报告本国的执行情况；(二) 向所有相关国家行为体，包括向武装部队通报《公约》义务和国家执行措施，包括必要时在军事理论、政策和训练中反映这方面的义务和执行措施。

111. 关于行动 7.1 “颁布国家立法执行《公约》”，根据缔约国的报告，已有 31 个缔约国颁布了执行《公约》的具体立法，另有 22 个缔约国正在审议或通过有关立法的过程中。有 30 个缔约国已确认其现行法律足以执行《公约》。共有 53 个缔约国报告了为在国内执行《公约》而采取的行政和其他(非法律)措施的情况。正在开展工作，从所有缔约国获取关于其国家执行措施的信息。

112. 关于行动 7.2 “指出挑战并请求援助”，已有若干缔约国在透明度报告和《公约》会议上重点指出了可能阻碍在修订/通过国家立法方面取得进展的一系列因素和挑战。为了在各国制定立法的过程中提供支持，已经开发了多种工具，包括面向普通法国家的示范法，以及面向不拥有集束弹药也未受集束弹药沾染的

小国的示范法。这些示范法均有联合国所有六种语文的版本。若干缔约国、执行支助股和其他行为体还会提供有针对性的援助。

113. 关于行动 7.3 “提高对国家执行措施的认识”，已在一系列讲习班和进度报告中提醒缔约国注意这一要求。

## C. 第一次审议会议以来的突出挑战

114. 在确保所有缔约国迅速审查、制定和通过被视为有效执行《公约》所必需的立法方面，已凸显了若干挑战。

115. 缺乏必要资源而无法完成立法审查，包括无法通过任何必要的修正案和/或起草新立法，正在阻碍国家执行工作取得更大进展。在一些国家，资源限制意味着《公约》的执行工作并不总能得到优先重视。修订现行法律或通过新立法的过程因而进展十分缓慢。因此，必须继续努力，进一步提高缔约国对可用于协助制定和通过立法的各类资源的认识，并认识到可以向各类行为体请求有针对性的进一步援助，以执行第九条。

116. 此外，一些受集束弹药严重沾染的缔约国把制定关于清除活动的标准和条例作为优先事项，这是可以理解的。虽然这本身并不构成问题，但缔约国需要具备能够执行《公约》所有条款的国内体系。在某些情况下，缔约国的法律制度允许条约自动生效，这些缔约国可在报告中详细介绍其管辖区内的起诉依据和程序，这会颇有裨益。

## 九. 为执行提供支持

117. 《集束弹药公约》的执行有一个支持机制，其中包括以下几个方面：执行支助股、缔约国会议、闭会期间会议、协调委员会、赞助方案和其他行为方的参与。

### A. 执行支助股

#### 1. 现况

118. 在第一次审议会议上，缔约国通过了执行支助股多年期工作计划和预算。还通过了执行支助股的财务程序，一些缔约国在这方面提出了声明和/或保留和/或立场。第一次审议会议还决定，将在缔约国第七次会议上审查这些财务程序。会议还决定在缔约国第七次会议上探讨《集束弹药公约》执行支助股和其他类似单位之间可能的协同增效作用。

#### 2. 第一次审议会议以来的突出挑战

119. 缔约国第七次会议审查了为执行支助股供资的财务程序。会议指出，并非所有缔约国都以相同的方式解读或理解财务程序。会议提出了完善或修订财务程序以提高其效力的若干具体措施：主席和执行支助股应定期进行外联以便解释财务程序，执行支助股预算通过后应迅速发出收款通知，执行支助股应向缔约国发出对应各国情况的说明和收款通知。会议还决定，周转准备金应当仅用于弥补现

金流短缺，并通过自愿捐助维持在 400,000 瑞士法郎的水平。最后，会议决定，为了确保财务程序的可持续性，将在《公约》第二次审议会议上对这些程序进行审查，包括审查不同捐款类别之间的分配及其性质，以及财务程序对普遍加入《公约》的努力及非缔约国参加缔约国会议的影响。总体而言，按照第一次审议会议通过的财务程序，执行支助股的预算每年都由捐款全额支付，但提供捐款的国家仍然为数有限并且仍不明了。此外，对执行支助股而言，财务程序的管理非常耗时。

120. 会议指出，在执行支助股运作所需的行政支助方面已实现显著的协同增效，这一领域采取进一步措施的可能性似乎已基本穷尽，《集束弹药公约》执行支助股与其他支助股正式合并是一个牵涉诸多方面的复杂问题。会议强调了在其他公约及相关问题的会议之前或之后立即举行会议的重要性，并鼓励执行支助股在与其他执行支助股开展非正式合作有助于加强其支持缔约国的能力的情况下，就一些实质性问题进一步发展这种合作。最后，缔约国第七次会议决定，在第二次审议会议之前审查执行支助股与其他执行支助股之间发挥协同增效作用的情况。

121. 缔约国第七次会议还审查了《集束弹药公约》缔约国与日内瓦国际人道主义排雷中心之间关于执行支助股东道方的协定。会议欢迎该协定自签署以来得到了切实执行，令各方满意，并促进了执行支助股的有效运作。会议决定在第二次审议会议上再次评估该协定，包括审议评估周期。

## B. 缔约国会议

### 1. 现况

122. 《集束弹药公约》第十一条规定，“缔约国应定期开会审议与《公约》的适用或实施有关的任何事项，并在必要时就这些事项做出决定(……)”。缔约国在第一次审议会议上商定，在第二次审议会议之前每年举行一次缔约国会议，会议的会期和地点将属于主席的职权范围，默认地点为日内瓦。此外，还决定更改主席任期，此后任期从缔约国会议的最后一天开始，到下一次缔约国会议的最后一天为止。

123. 自第一次审议会议以来，《集束弹药公约》每年举行一次缔约国会议。第六次缔约国会议主席决定，会议将持续三天(与第一次审议会议之前举行的会议相比，实际上缩短了会期)，之后的缔约国会议保留了这一做法。

124. 自第一次审议会议以来，缔约国一直利用缔约国会议作为推进执行《公约》的机制。每次会议上，缔约国从以下方面监测《公约》的执行进展：普遍加入、销毁和保留储存、清理和减轻风险教育、援助受害者、国际合作和援助、透明度措施及国家执行措施。这些报告衡量两次缔约国会议之间缔约国在实现《公约》核心目标方面的年度进展，突出《杜布罗夫尼克行动计划》的相关行动，以缔约国的优先工作领域为重点。此外，缔约国会议的方案为执行《公约》关键条款的缔约国提供了一个机会，可借以提供履行本国义务方面的最新情况。本审查周期内，缔约国会议根据《公约》，首次决定延长履行义务的期限。

## 2. 第一次审议会议以来的突出挑战

125. 自第一次审议会议以来,《集束弹药公约》缔约国会议一直受到财务困难的影响。缔约国第九次会议受到的影响更大,第二天的会议没有口译,仅进行了非正式磋商。在同次会议上,正式文件只能随着资金到位的情况逐步翻译。

126. 此外,自第一次审议会议以来,缔约国会议听取了联合国日内瓦办事处财务处关于《公约》面临的财务困难的几次说明。在缔约国第九次会议上,缔约国对迟缴捐款造成的财务状况深表关切,会议强调,必须确保充分遵守第十四条的义务,并呼吁所有参加缔约国会议的缔约国和非缔约国处理未付捐款带来的问题。在同次会议上,主席按照缔约国第八次会议的建议,提交了一份题为“对拖欠捐款所致财务状况深表关切”的文件。会议还请第二次审议会议的主席就“处理《集束弹药公约》的资金可预测性和可持续性问题的可能措施”开展磋商,以便在第二次审议会议上提出一项决定提案。

127. 自第一次审议会议以来,所有缔约国会议均在日内瓦举行,而上一周期内则是在不同地点举行。第一次审议会议决定,凡是超出在日内瓦举行会议之费用的部分,均由东道主承担,此决定可能对情况的发展产生了影响。

## C. 闭会期间会议

### 1. 现况

128. 第一次审议会议决定,“在 2020 年下一次审议会议之前,每年举行一次缔约国会议,预计不举行闭会期间会议”。这有别于上一个五年周期期间每年举行为期两天半的闭会期间会议的做法。这些闭会期间会议由日内瓦国际人道主义排雷中心主办,由瑞士提供资金支持,确保会议的举行对缔约国而言不产生费用。

### 2. 第一次审议会议以来的突出挑战

129. 由于不再举行闭会期间会议,《公约》之内的交流仅限于一年一次的正式活动(缔约国会议)。《集束弹药公约》没有平台可用于非正式地讨论或探讨执行方面的挑战或其他问题并评估取得的进展。根据第三和第四条提交延期请求(这种做法从 2019 年开始并且近期可能继续)并不是提交请求的缔约国与《集束弹药公约》其他利益攸关方进行非正式互动对话的目的。《集束弹药公约》利益攸关方试图在与《公约》主题相近的进程或文书举办会议期间组织非正式活动,以部分弥补这一不足。

## D. 协调委员会和赞助方案

### 1. 现况

130. 自第一次审议会议以来,协调委员会在历任主席的领导下定期举行会议,以促进闭会期间的工作和《公约》的执行。根据作出的决定,协调委员会由主席(由执行支助股股长协助)、候任主席、离任主席和各专题协调员组成,向反集束弹药联盟、红十字会和联合国(由联合国裁军事务厅代表)发出参加委员会活动的邀请。按照以往做法,协调委员会还呼吁日内瓦国际人道主义排雷中心和其他地雷行动作业方等其他各方协助其工作。

131. 本审查期内，协调委员会不仅是主要利益攸关方之间交流信息和支持执行《公约》的手段，也是审议国家联盟办法等新举措或财务困难等《集束弹药公约》运作的相关问题的渠道。自第一次审议会议以来，协调委员会承担了新任务，例如分析根据《公约》第三和第四条提出的延期请求。为此成立了两个特设分析小组以分析延期请求，一个负责第三条延期请求，另一个负责第四条延期请求。

132. 自第一次审议会议以来，赞助方案继续促成《公约》会议的广泛代表性，以此促进《集束弹药公约》的普遍加入和执行。在此期间，赞助方案由执行支助股管理，由日内瓦国际人道主义排雷中心提供行政支持。缔约国继续承认赞助方案在确保没有赞助支持就无法参会的缔约国代表广泛参与方面发挥的重要作用。

## 2. 第一次审议会议以来的突出挑战

133. 一般状况和实施问题协调员的工作量非常不稳定，因为没有为他们分配固定的任务。必须指出的是，这让他们得以为主席履行单独的具体任务提供重要支持。另一方面，为了提高工作效率，协调委员会多次需要邀请利益攸关方参加其活动，由此引出了委员会构成的问题。

134. 2016 年至 2019 年期间，赞助方案平均每年收到的捐款仅 52,800 瑞士法郎。这些捐助平均可赞助 17 名代表参会，相当于可平均赞助 16 个国家参加每次缔约国会议。

135. 在本审查期内，平均每年有四个捐助方提供资金。它们一直稳定地为方案提供支持，但向方案捐款的缔约国数量仍十分有限。此外，赞助方案由执行支助股管理，执行支助股还担负着许多其他任务。与其他公约之下的做法相反，没有协调员负责监督该方案。未设协调员的情况在执行支助股的可见度/外联、指导和工作量方面带来了一些问题。

## E. 其他行为方的参与

### 1. 现况

136. 在本审查期内，《集束弹药公约》继续得益于反集束弹药联盟、红十字会、各国红十字会和红新月会及其国际联合会、联合国、日内瓦国际人道主义排雷中心、国际和区域组织、集束弹药幸存者和包括作业方在内的其他民间社会组织的持续参与和贡献。广大行为方致力于共同努力确保充分并切实地执行《公约》，并在其活动中鼓励广泛参与，这种伙伴关系意识令缔约国获益良多。

### 2. 第一次审议会议以来的突出挑战

137. 本审查期内，《公约》之下发展出了新的伙伴关系类型。国家联盟这一概念寻求向履行《公约》义务的缔约国提供更有重点和量身定做的支持，尤其是在第三条和第四条方面。在国家联盟的背景下，受影响缔约国与(潜在的)捐助方和作业方进行有规划的持续交流，以便更好地确定在执行《集束弹药公约》方面可能的前进方向。此外还组织了一次《集束弹药公约》缔约国和非缔约国代表之间军方对军方的对话。对话中讨论了《集束弹药公约》确立的规范，以及《集束弹药公约》缔约国的武装部队如何解决军事行动中不能再依赖集束弹药的问题。此种方法的宝贵价值得到诸多利益攸关方的欢迎。