

《集束弹药公约》 缔约国审议会议

17 July 2020
Chinese
Original: English

第二次审议会议第二次筹备会议

2020年9月4日，日内瓦

临时议程项目 5(a)

就第二次审议会议的文件筹备工作交换意见
审议《公约》2016-2020年的实施情况和现况

《杜布罗夫尼克行动计划》审议文件草案

第一部分

第二次审议会议主席提交

一. 引言和目标

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上述武器所造成的苦痛和伤亡。本公约借助一套既具有裁军性质又具有人道主义性质的核心规定实现上述目标：禁止使用、生产、转让和储存集束弹药；清理受污染地区；进行减轻风险教育；向受害人、其家人和社区提供援助。自2010年8月1日生效以来，本公约在达成其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、彻底地执行本公约的决心。它们本着合作、协商和协作的精神共同努力，将本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，在实现本公约的宗旨和目标以及执行其规定方面取得了进展。仍在不断取得规律性的进展，但尽管如此，在全面执行本公约方面依然存在着若干挑战。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，着重指出在实现本公约目标和履行本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以来的进展情况

3. 迄今为止，已有 121 个国家承诺支持本公约的目标。其中有 108 个国家已通过批准或加入本公约而成为正式缔约国，有 13 个国家则属于签署国，仍有待批准本公约。

4. 审议所涉时期内，共有 12 个国家加入了《集束弹药公约》。2015 年至 2017 年间，每年至少有 2 个国家批准或加入本公约。该数字在 2018 年上升为 3 个，但 2019 年又降为 2 个，2020 年目前为止有 1 个国家批准了本公约。2015 年，毛里求斯批准、索马里加入本公约。2016 年，帕劳批准、古巴加入本公约。马达加斯加和贝宁于 2017 年批准本公约，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。2019 年，菲律宾批准、马尔代夫加入本公约。2020 年 1 月，圣多美和普林西比批准本公约，使本公约缔约国数量达到目前的 108 个。

5. 就已签署但尚未批准本公约的 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、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，这其中涉及到 2 个已经签署但尚未批准本公约的国家——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》所列行动和目标进行评价

7. 题为“促进遵从《集束弹药公约》”的行动 1.1 规定在举行第二次审议会议前将《集束弹药公约》的缔约国数量增加到 130 个。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. 已在若干论坛上推动普遍加入《集束弹药公约》。尤其是，《集束弹药公约》各任主席利用联合国大会予以推动。自 2014 年以来，联大每年推出一项题为“《集束弹药公约》执行情况”的决议。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、赤道几内亚、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、苏丹、苏里南、泰国、东帝汶、图瓦卢、瓦努阿图、委内瑞拉和也门。

9. 2019 年未支持该决议的所有国家当中，除塞浦路斯和乌干达外，均不是签署国。这些国家就不支持该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. 为了促进遵从《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从《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实现普遍加入所作的工作当中发挥了积极的作用，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，鼓励不是本公约缔约国或签署国的国家参与本公约缔约国的年度会议，以期推动与上述国家开展对话，并促进遵从本公约及其规范。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、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、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，利用了上述组织的资源和专业知识。上述组织还组织了促进普遍加入《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，向有兴趣加入本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。尤其是，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。在上述对话情境中讨论了《集束弹药公约》所确立的规范，还讨论了《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已得到了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本公约所确立规范的问题。

15. 审议所涉时期内未出现本公约缔约国不履约的情况，也未报告发生在本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，据报或据称在非本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。上述发展动态导致本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。

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变，保持在 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有难度，因为这方面缺乏可用的信息。

19. 几个非缔约国已对使用集束弹药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，美国在其采取的一项要求在 2018 年底以前逐步完全淘汰未爆率超过 1% 的集束弹药的可能用途的政策到期之前对该政策作出了修订。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、更可靠的弹药取而代之。对非本公约缔约国在生产、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，因为本公约未(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。

C. 第一次审议会议以来凸显出的挑战

20. 自第一次审议会议以来，在实现普遍加入本公约方面取得了进展。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。在可能的情况下，将需就此不断努力并加大力度。

21. 尤其是，应针对上文所列 13 个已经签署但尚待批准《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大推出的年度决议而明显对本公约表现出积极倾向的非缔约国给予特别的关注。考虑到本公约的目标，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，主要决策者对本公约缺乏认识。在任何批准进程中均是主要利益攸关方的国家议员似乎尤为如此。他们似乎对本公约、本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。在若干情况中，普遍加入工作因在国家一级找个部委或部门牵头开展《集束弹药公约》相关事务方面面临挑战而受阻。这种情况涉及的是，已在原则上表示有兴趣加入本公约，但因为缺乏负责该问题的部门而使该问题不了了之从而未能向前推进的国家。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倡导人物，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。区域上的安全考量可能导致某国不加入本公约，除非邻国也加入。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仍很重要，尤其是以推广本公约的规范为目的。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. 推广本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本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. 销毁库存

A. 现有状况和自杜布罗夫尼克以来的进展情况

28. 第三条实施工作是一个令人瞩目的成功故事。本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，观察到了以下情况：

(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 个国家均系在本公约规定时限内履行了上述义务,其中有 5 个至少提前三年履行了义务;

(b) 有 1 个 2015 年以来加入本公约的缔约国(古巴)曾报告拥有集束弹药。其库存销毁工作已经完成;

(c) 有 2 个最近加入本公约的缔约国(马尔代夫、圣多美和普林西比)尚未提交初次报告;不过,据信二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本国库存中是否存在集束弹药,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 2 个新缔约国(马尔代夫、圣多美和普林西比)在内的 9 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,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. 延期申请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〉第三条延期申请指南》。在一个附件当中载有关于如何提交延期申请的指南,即申请的内容、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 年限期提交了为期一年的延期申请,并得到了缔约国的批准。现已提交了一项新的申请,其中包含工作计划。将在第二次审议会议上对此进行分析。另有 1 个缔约国(秘鲁)已就其 2021 年限期提交了延期申请。将在第二次审议会议上对此进行审议。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,可分别在本公约规定的 2024 年和 2023 年限期之前履行义务。另有 1 个缔约国(几内亚比绍),如其库存当中发现集束弹药的话,有可能会要求延期。没有缔约国在初始限期已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(如本公约所允许的那样)出于培训和研究目的保留集束弹药,意味着自 2015 年以来有所增多——2015 年有 11 个缔约国根据本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》所列行动和目标进行评价

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《第三条延期申请指南》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。该领域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本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获取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, 且须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 年第三条遵约声明”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凸显出的挑战

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申请。该国现已提交一项新的延期申请, 并附有要求提交的所有文件。将在第二次审议会议上对其申请进行分析。另有 1 个国家也提交了延期申请, 将在第二次审议会议上予以审查。鉴于这仍是一项新近启动的进程, 在提交申请时应确保申请内容全面且有品质, 以维护条约的信誉, 这一点很重要。为了确保尽快完成销毁工作, 对此类申请的执行进行监测很重要。更泛泛来说, 本公约之下观察到的报告疲劳症后果之一是, 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以来的进展情况

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 1 个缔约国宣布已完成清理工作(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)则于 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 12 个缔约国(阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、乍得、智利、克罗地亚、德国、伊拉克、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、黑山、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。这 12 个国家当中, 有 2 个(克罗地亚和黑山)预计会遵守其 2020 年 8 月 1 日限期。

39. 自第一次审议会议以来，有若干缔约国已要求延长其限期。2019 年 9 月举行的缔约国第九次会议上，有 2 个清理限期在 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。这是本公约之下的首次延期。另有 2 个缔约国(智利和黎巴嫩)表示无法在其 2021 年初始限期前完成清理工作，并在 2020 年提交了延期申请。两国均要求延期五年。上述申请将在 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。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》所列行动和目标进行评价

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，应参考土地释放方面的现有标准、最佳做法和原则，通过注销的形式释放相关土地。《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“根据需要采用适当的勘查方法，尽一切努力查明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”。

44. 自第一次审议会议以来，多数受影响国家已进行了勘察，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察活动的国家包括：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，可使国家主管部门能够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，包括就勘察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。在无法按规定限期履行义务的情况下，缔约国必须申请尽可能最短的延期。延期申请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本公约的核心位置。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察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、限期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就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提供信息。审议所涉时期内举行的缔约国会议上，排雷行动操作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。民间社会行为体 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察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释放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注销释放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。受影响缔约国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本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，有传闻轶事证明，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。本公约一直在第四条框架内鼓励在遗留集束弹药勘察和清理工作中采用高效的技术。具体而言，本公约一直推动按照《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察和清理活动。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察工作，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。像“遗留集束弹药勘察”这种符合《国际地雷行动标准》的土地释放步骤和流程是一种高度依赖技术勘察的处理方法，已特别在东南亚予以推广。这是国家主管部门及其执行伙伴采用创新型循证技术的一个实例。任何情况下，勘察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。鉴于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，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大增多。据地雷监测组织记录，国际上为清理工作和风险教育提供的支持在 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、捐助国和操作方之间更集中、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：

- 更多疑似污染土地被释放，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察(包括非技术勘察和技术勘察)。这使几个受影响缔约国得以安全地注销已查明未受污染的地区。释放后的土地已被用于生计、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察确认遗留集束弹药污染。据“排雷行动研究”组织称，同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 枚系位于缔约国)，增长为 2016 年的 137,544 枚(超过 113,085 枚系位于缔约国)，2017 年的 153,007 枚(超过 125,550 枚系位于缔约国)，后于 2018 年略降为 135,779 枚(超过 100,455 枚系位于缔约国)。
- 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“关于勘察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方面的一个很好的例子。

C. 第一次审议会议以来凸显出的挑战

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状况中的清理问题作出响应，从而使非紧急状况中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察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发展动态的一项有益工具。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、克罗地亚、伊拉克、黎巴嫩和毛里塔尼亚)所面临的另一挑战是发现了此前未知的污染区。某些情况下，操作人员需要在城市地区开展清理工作，在已经很复杂的操作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，在某些情况中，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本公约的表述。勘察和清理工作的社会效益应是明确的，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察和清理活动。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。几个受影响缔约国在启动勘察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本公约所允许的最长五年延期，那么很可能会确立一个不良的先例。这项观察结论很可能会为本公约层面的规划工作提供参考。应通过本公约的既有机制来管理和减轻这种风险，这一点很重要。

60. 在少数受影响缔约国境内，持续的艰难的安全局势正阻碍着履行第四条义务。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。