



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
16 November 2015
Chinese
Original: English

2016 年第一届常会

2016 年 1 月 25 日至 29 日，纽约

临时议程项目 3

评价

评价开发计划署对地雷行动的贡献

执行摘要

目录

章次	页次
一. 导言	2
二. 背景形势	3
三. 调查结果	5
四. 结论	13
五. 建议	15



一. 导言

1. 开发计划署独立评价办公室针对开发计划署支助地雷行动的影响进行了评价，见执行局核准的独立评价办公室2014-2017年中期评价计划(DP/2014/5)中详述。
2. 本次评价的目的是考虑开发计划署的全球方案以及国家和社区一级的证据，最大限度地明确开发计划署对地雷行动的贡献。评价工作包括一项全球组合分析，涵盖开发计划署在1990年代中期参与地雷行动以来其在全球、区域和国家一级所有的地雷行动方案。评价继而考量了开发计划署在国家和社区一级实施干预的一个小范例，从而更为详细地研究了开发计划署对地雷行动的贡献，包括对影响的一些思考。
3. 评价承认开发计划署的地雷行动支助大多集中在创造有利环境和建设管理能力方面，而非移除地雷的实际过程，与此同时试图了解开发计划署对地雷行动的贡献在多大程度上强化了国家的机构能力以提供地雷行动服务，从而降低脆弱性、促成公平发展、促进残疾人权利，以及支持与相关国际条约保持一致。
4. 评价小组制定了一套以理论为基础的办法来衡量开发计划署对地雷行动的贡献，该方法利用通过全球组合分析、案头研究和具体国家个案研究收集到数据。国家个案研究的数据收集工作以社区考察、访谈、重点小组以及其他快速评估技术为主要方式。总体上，共计走访了24个受地雷影响社区，以考量开发计划署支助是否有益于在地方一级的积极影响。在走访期间，评价人员获得信息以确定：
(a) 解禁土地如何影响地方社区产生，包括边缘化人群；以及(b) 地雷幸存者及其家属的状况是否改变，以及这种变化是否已经扩展到了更为广泛的残疾人。
5. 评价小组收集、分析四级数据，以便为开发计划署支持地雷行动的贡献提供坚实的评估，其中包括：
(a) 国家方案和利益攸关方的国际性概述；
(b) 对开发计划署地雷行动组合的审查；
(c) 开发计划署支助国家主管当局个案研究的案头评审；以及
(d) 三项关于开发计划署支助地雷行动的影响的国家个案研究，包括对社区和人民的影响。
6. 选定进行深入实地研究的三个国家是老挝人民民主共和国、莫桑比克和塔吉克斯坦。选取这些国家是因为它们在对评价问题展现出特别见解以及提供社区证据方面所具备的潜力。选择依据的标准有：
(a) 开发计划署地雷行动支助的范畴和期限；
(b) 开发计划署正在进行和/或近期停止参与地雷行动的情况；
(c) 背景文献的可用性；
(d) 在承认安全考虑和政府协议的领域进行观察的能力；
(e) 地区差异；以及
(f) 开发计划署参与地雷行动的不同形式。

二. 背景形势

7. 地雷是一种爆炸装置，置于地表或者地下，目的是在通常由人、家畜或车辆产生的压力作用下发生爆炸。战争和冲突期间置放的地雷在冲突结束几十年以后仍然具有杀死杀伤的潜在可能。地雷包括杀伤人员地雷和反车辆地雷两种。杀伤人员地雷通常体积小，只需几公斤压力即可引爆，其意图是致人伤残而不是把人杀死。反车辆地雷则是在诸如军用坦克、汽车、卡车、拖拉机和货车等重物的压力下起爆的弹药。

8. 战争遗留爆炸物是冲突结束后遗留的弹药，包括未爆炸的炮弹、手榴弹、迫击炮、火箭弹、空投炸弹和集束弹药。国际法认为战争遗留爆炸物包括未爆弹药和遗弃爆炸物，不包含地雷。未爆弹药是已使用但未能如预期引爆的爆炸武器。遗弃爆炸物是武装冲突期间未使用但是被遗弃而且未予以有效管控的爆炸物。和地雷一样，战争遗留爆炸物具有不确定的使用寿命，往往因为干扰、外力或移动而被激活。

9. 地雷和战争遗留爆炸物持续对很多国家的平民构成威胁，它们仍然存在于道路、小径、田野、森林、沙漠和周边基础设施中。这种威胁表现为行动自由受到限制，获取基本需求、狩猎区和木柴的途径减少，移民安置机会有限，以及提供人道主义援助受阻。

10. 地雷行动是国际上使用的一个总称，包括排除地雷和战争遗留爆炸物、销毁地雷和战争遗留爆炸物储存、地雷和战争遗留爆炸物风险教育、援助地雷受害者，以及宣传反对使用地雷和集束弹药。地雷行动的目的是把地雷和战争遗留爆炸物的风险降低到人们能够安全生活并且在免受污染问题制约的同时实现发展的水平。

11. 自《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》(也称《渥太华公约》)生效(1999年)以来，地雷行动领域取得了实质性进展。例如，报告的因地雷和其他战争遗留爆炸物引起的伤亡人数处于历史低位。2013年报告的全球伤亡总数为3 308人，2013年报告每天地雷伤亡人数发生率为1999年的三分之一，当时每天伤亡约25人。

12. 根据地雷监测系统(2014年)，有56个国家和四个其他地区继续受到杀伤人员地雷的威胁，新增六个国家(吉布提、纳米比亚、阿曼、帕劳、菲律宾及摩尔多瓦共和国)存在疑似残留地雷污染。监测系统指出，如果资源和努力不断，除15个国家(阿富汗、安哥拉、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、乍得、朝鲜民主主义人民共和国、伊拉克、以色列、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、缅甸、阿拉伯叙利亚共和国、泰国和越南)以外的所有国家完全能够在2019年底以前完成清除工作。

13. 各国和地区遗留杀伤人员地雷污染的程度不同。根据地雷监测系统采用的污染分类,阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、伊拉克和土耳其被认为仍然存在大范围污染,安哥拉、阿塞拜疆、克罗地亚、泰国和津巴布韦存在严重污染,老挝人民民主共和国、缅甸和越南的污染情况不明但可能也很严重。

14. 在更为广泛的地雷行动全球发展背景下考虑开发计划署支持是最好的,包括支持全球和国家努力限制使用地雷和未爆弹药的国际法体系。地雷行动最初的背景是由冲突后维持和平及人道主义紧急状况形成的,其中联合国为应对地雷问题而承担了直接行动责任。最初确定的地雷行动主要关注领域是排雷、降低平民风险和支持地雷受害者,随后增加了销毁相关公约缔约国禁用弹药储存以及宣传永久禁止地雷。

15. 通过地雷行动方案和项目,开发计划署在其他行为方(包括联合国维持和平行动)的业务范围内确立了自己的作用和合法性。此环境包括多个联合国机构(特别是联合国地雷行动处(联合国地雷行动处)、联合国儿童基金会和联合国项目事务厅(项目厅))、若干主要作为地雷行动执行人的国际非政府组织(特别是丹麦教会援助会、丹麦排雷组织、瑞土地雷行动基金会、哈洛信托会、国际残疾协会、排雷咨询组和挪威人民援助会)、受地雷影响的各国的政府以及捐助方。

16. 2013年,秘书长启动了新的《2013-2018年联合国地雷行动战略》,通过机构间地雷行动协调小组动员14个联合国机构。该战略重申,受影响的缔约国对各自领土上的地雷行动负有首要责任。在每种情况下,联合国援助都有望根据援助请求和其他行为方的比较优势,随时间改变以及发生性质和力度上的转变。该战略强调,明确地雷行动工作的影响是推进循证决策和成果管理制所不可或缺的。

17. 过去十年,开发计划署地雷行动工作主要集中在14个国家,每个国家的地雷行动预算超过1 000万美元:阿富汗、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞浦路斯、埃塞俄比亚、伊拉克、约旦、老挝人民民主共和国、莫桑比克、斯里兰卡、苏丹、塔吉克斯坦、也门和巴勒斯坦国。此外,安哥拉、柬埔寨和克罗地亚在2004年以前得到的开发计划署支助也不低于这一水平。2004年以来,阿富汗(4 760万美元)、老挝人民民主共和国(6 570万美元)和莫桑比克(3 880万美元)得到的联合国地雷行动资金额度最高。

18. 如联合国地雷行动和有效协调政策(2005年)和《2013-2018年联合国地雷行动战略》规定的,开发计划署在地雷行动中的作用预期将侧重于援助受地雷影响的国家制定和强化地雷行动方案。一项开发计划署方案建议的审查表明,开发计划署支助在各国得到不断发展,现在包含了地雷行动的方方面面,包括排雷行动和受害者援助项目。在开发计划署支助已囊括了提供和/或推动当地服务的情况下,其通常会试点新的程序和技术,供政府和其他地雷行动服务供应方复制和扩展。

三. 调查结果

调查结果1. 接受本次评价采访的利益攸关方有一项普遍共识,即开发计划署是全球地雷行动努力中有价值的参与者,它帮助各国政府制定并管理其地雷行动方案。

19. 通过开发计划署遍布全球的方案和项目组合的广度及其支持重点关注地雷和未爆弹药的联合国公约、战略和机构间协调机制的立场,可以看出开发计划署在地雷行动领域中的地位。开发计划署被认为是“联合国地雷行动战略”中的一位举足轻重的贡献者,特别是它对于国家地雷行动方案和能力建设举措的支持。

20. 利益攸关方认为开发计划署特别有能力倡导政府所有制,并与中央政府和立法机关合作制订关于地雷行动的法律和制度框架,包括制订执行《渥太华公约》和《集束弹药公约》规定的法律义务的各项战略。有些利益攸关方,尤其是捐助方,表示热切希望看到开发计划署在倡导改变妨碍实现排雷的政府政策方面发挥更大作用。其他利益攸关方则希望看到更加透明、及时和完整的成果报告,以及一个更好的监测地雷行动支助影响的框架。

21. 考虑到国家一级的干预,全球合作伙伴注意到开发计划署作为捐助方向国家方案供资的渠道的价值。这并不一定会被视为全球筹资作用,捐助方更有可能转向地雷行动处管理下的协助地雷行动自愿基金。一些倾向于在双边基础上引导资金的捐助方称,开发计划署对各国政府的支助提高了他们提供支持的意愿。

22. 关于开发计划署对各国支助的质量和成果,全球合作伙伴表示他们认为取得成果很大程度上取决于各个技术顾问的素质和能力。虽然这并不是开发计划署所独有,但是有人表示,由于缺乏全球战略和方案指导为其地雷行动顾问指引方向,开发计划署在这方面的问题更为严重。在国家一级,开发计划署全球地雷行动专家网络的存在被称为该组织在地雷行动领域的竞争优势之一。

调查结果2. 2008年以来,开发计划署战略框架内的地雷行动组合减少,暂时关闭地雷行动全球方案使利益攸关方对于开发计划署在该领域的长期性战略参与产生不确定。

23. 2014-2017年《开发计划署战略计划》中未明确提及地雷行动,开发计划署在2014年底宣布正在停止制定全球地雷行动方案,但是将继续管理国家一级的现有方案。开发计划署结束全球地雷行动方案的决定受到联合国、捐助方和非政府组织合作伙伴的关切。取消即放弃《联合国地雷行动战略》所列预期,使开发计划署地雷行动的后续工作受到质疑。2013年由技术工作人员进行的一项分析表明,27个国家办事处仍将需要总部的政策和技术支持,由这些国家办事处执行的40个方案价值4 500万美元。因此,关于地雷行动,开发计划署至少需要维持最低限度的专门技术知识。

24. 继2014年关闭声明之后，开发计划署为筹划关闭程序开展了一项内部研究。结合对现行大量工作的认可，研究的结果是决定调转方向、重新制定全球方案，包括在开发计划署总部和两个区域服务中心增加专家工作人员。虽然尚未对外部利益攸关方发表正式声明，但是2015年1月至2月在日内瓦举行的第十八届国家地雷行动方案主任和联合国顾问国际会议上宣布了继续执行方案的决定。

调查结果3. 开发计划署被视为是中立而可靠的合作伙伴, 在提供机构性支助方面拥有大量国家一级的知识、丰富的经验和比较优势。它在二十几个国家为地雷行动机构能力做出了重要贡献。

25. 开发计划署的地雷行动工作主要是一种能力建设努力，包括信息管理、战略规划和协调、对业务进行有效的质量管理以及资源调动。开发计划署寻求增强行政和财务管理能力并协助各国政府制定地雷行动政策、战略和法律框架。虽然各个行为方提供的大部分地雷行动支助都包括机构支持和能力建设这两方面，但是建设管理国家地雷行动方案的能力却是开发计划署工作的一个特殊标志。在本次评价所审查的国家中，阿尔巴尼亚、柬埔寨、黎巴嫩和斯里兰卡是开发计划署为在地雷行动方面建设高水平国家能力做出实质性贡献的积极典范。

26. 在开发计划署总体之下提供的具体技术支持有很多是通过密切的工作合作伙伴提供的。在开发计划署地雷行动支助的早期，项目厅提供执行服务、制定专家和供应方名册，等等。随后，由一个或多个非政府组织或专门企业提供排雷业务支持。许多国家业务政策制定工作得到日内瓦国际人道主义排雷中心的支持，其顾问人员不断为开发计划署支持下的各国政府提供地雷行动专门技术知识。同日内瓦国际人道主义排雷中心之间的特设关系尤为重要，中心提供技术支持，同时依靠开发计划署获取国家一级的准入权、支持和协调一致的后续行动。

调查结果4. 在激励各国政府使地雷行动制度化方面, 开发计划署支助取得了普遍成功, 包括通过正式建立国家地雷行动管理机构。

27. 开发计划署力求保证地雷行动方案适当地制度化，这一点包括：(a) 正式建立地雷行动管理实体(国家地雷行动机构和地雷行动中心)，作为纳入国家结构和预算的公共部门组织；(b) 为地雷行动方案预算提供国家捐款；(c) 将排雷活动纳入法律法规；以及(d) 法律承认地雷幸存者的权利，一般是通过对其他残疾人的扩展。

28. 在大多数存在严重地雷问题的国家，政府已经把地雷问题纳入国家发展规划和法律结构，通常作为获取捐助方支持的一项条件。处于冲突后重新发展期间的国家把地雷行动纳入国家战略往往是一个缓慢的过程，通常被升华为其他国家发展和投资优先事项。有些国家政府已经通过了具体的排雷法律，其他国家则具有自动将国际条约纳入国家法律框架的法律传统(如莫桑比克)。

调查结果5. 南南合作促进制度能力建设是开发计划署地雷行动支助的一个普遍特征，特别是在新的国家方案投入运行的早期，在开发计划署预防危机和恢复局还设立了中央地雷行动股。在过去十年，关于地雷行动的南南合作是特设的，由开发计划署国家方案和国家政府对对应方启动。

29. 2000-2002年是开发计划署总部促进南南合作最为活跃的时期，当时集中管理的地雷行动交流为地雷行动方案之间的来往和交流提供了支持。此后，开发计划署利用2008年预算继续执行这一交流。例如，该机制在莫桑比克得到了广泛应用，有一部分在开发计划署支持的推动下与其他国家方案(特别是柬埔寨)建立了持续的关系。另一个积极范例是由阿塞拜疆国家地雷行动机构为包括格鲁吉亚、约旦、塔吉克斯坦、土耳其和越南在内的其他国家的地雷行动提供直接支持。开发计划署不断推进直接在方案之间进行的交流。三个实地研究国家都表示参加了这种正式和非正式的交流。

调查结果6. 促进和引导国际供资是开发计划署在地雷行动中最为重要的作用之一。

30. 由于排雷行动可跨越数十年，捐助方疲劳是一个持续的挑战，尤其是在地雷和未爆弹药事故下降和捐助方支持迁移到新的人道主义和发展优先事项的情况下。因为在国家一级的存在以及与捐助方的密切合作，开发计划署一直有能力帮助国家政府将地雷行动供资留在议事日程上，而一些捐助方称，如果由开发计划署和其他国际组织管理资金，他们则更愿意为排雷行动提供资金。

31. 2002年，老挝人民民主共和国面临供资严重缩减，部分原因是捐助方担心对未爆弹药污染缺乏可靠估计以及没有问责制。为此，开发计划署和老挝国家未爆弹药方案授权开展了一项评价，建议将老挝国家未爆弹药方案的规划、协调和监管职能转移给其他实体，并促请对更多私营和商业行为方开放这一领域，从而建立一个准市场。开发计划署和其他联合国机构推动了这一分工，促成了2004年国家监管局的建立，负责部门协调和监管，而老挝国家未爆弹药方案则成为服务供应方。

调查结果7. 开发计划署积极支持各国政府向全面负责管理各自地雷行动方案过渡，虽然缓慢，但是总体成果是积极的，一些向国家所有制的过渡对于在没有持续国际支持的情况下这些能力的可持续程度提出了质疑。

32. 各国政府在试图正式确立国际地雷行动实体地位方面遇到的困难，使得从开发计划署支持到完全国家所有制的过渡变得复杂。早些时候的柬埔寨和莫桑比克、以及之后的安哥拉、老挝人民民主共和国和塔吉克斯坦就是如此，主要的地雷行动实体在创立之初是临时机构，有时是作为一个对国家工作人员全额供资的开发计划署项目(如几内亚比绍、乍得、老挝人民民主共和国和塔吉克斯坦)，随后全部并入公共部门机构和预算。少数情况下这个过程极为漫长。在2014年开始向国家所有制过渡以前的11年里，塔吉克斯坦地雷行动中心一直是一个开发计划署项

目。在老挝人民民主共和国，这些实体仍然是临时的，其员工是开发计划署项目合同人员。随着新地雷行动战略的制定和建立强有力的国家监管机构，开发计划署撤出了在波斯尼亚和黑塞哥维那的地雷行动援助。但是，在开发计划署撤出以后，地雷行动工作成果衰退，促使开发计划署再度参与。

调查结果8. 虽然地雷行动方案往往指的是对于发展的支持作用，但是开发计划署力争使其地雷行动方案切实地纳入许多国家其他发展工作的主流。

33. 自从开始地雷行动工作以来，开发计划署就强调这项工作是其危机后发展努力的逻辑延伸，附加值中有一部分是使地雷行动在更广泛的发展支持中成为主流。捐助方和其他利益攸关方指出，他们把这一点视为开发计划署对地雷行动的贡献的重要部分。

34. 虽然国家地雷行动方案已经与其他部门和经济行为方讨论过关于地雷对其活动造成的潜在威胁，但通常是通过政府内部渠道进行，开发计划署只在最低限度参与。除了针对开发计划署地雷行动工作人员的少量培训工作，几乎没有证据表明开发计划署把地雷行动支助与其他发展支持挂钩作为重点优先事项，并且也没有重新重视治理和减贫方案，从而更好地解决受地雷影响社区和个人的需求。在受访的三个国家，国家地雷行动战略均凸显了地雷行动对于发展的重要意义，并且国家发展和减贫战略常常提及地雷行动。但是在受访社区，表明土地清理和解禁促使开发计划署提供非地雷行动发展援助的证据最少。在存在这种关联的情况下，成就体现的是特定地雷行动技术顾问的举措和国家办事处的管理，而不是总部和区域局倡议的结果。

调查结果9. 开发计划署在地雷行动工作中促进性别平等并且强调有必要按性别进行分类。许多伙伴国家都对性别平等做出了一般承诺。

35. 开发计划署普遍提高了对《联合国地雷行动方案的性别准则》的认识，通过日内瓦国际人道主义排雷中心主持的“性别和地雷行动方案”，要求并推动在地雷行动性别问题上的专门投入。通过其地雷行动中心支持，开发计划署还强调了按性别分列数据的必要性，强调在进行受害者调查和地雷风险教育中考虑妇女、男子、男童和女童经历的不同环境。在有些情况下(如斯里兰卡)，开发计划署发起了更为协调一致的努力，制定针对具体国家的地雷行动性别战略，但是没有继续跟进。

36. 本次评价研究的国家有一个共同的承诺，即地雷行动活动必须使全体社会成员——妇女和男子、男童和女童——受益。很多国家有促进性别平等的本国法律和长期性政府政策。大多数国家认为解决这个问题意味着确保社区调查包括女性重点小组，即有女排雷员以及收集按性别分类的数据以便提供给关于社区和受害者统计的报告。评价证据表明，开发计划署的努力没有实质性改变伙伴国家在地雷行动规划中考虑性别问题的承诺。

调查结果10. 开发计划署在支持实际排雷活动、发布国家地雷行动标准，以及销毁地雷和未爆弹药储存中发挥的作用有限。

37. 开发计划署的比较优势并不在于排雷的技术层面，一些国际非政府组织、地雷行动处和项目厅在这方面拥有特殊技能和更重要的任务。同样，除开发计划署以外的组织被认为在地雷行动的业务方面提供了更为强大的技术培训。清除地雷和未爆弹药是排雷操作员工作的直接结果，而开发计划署并不是一名排雷操作员。开发计划署在一些情况下签约排雷员开展排雷和培训当地排雷员。此外，它还是捐助方向操作员提供资金的渠道。

38. 开发计划署在帮助制定地雷行动方案的国家支持发布国家地雷行动标准，对地雷行动项目的管理和实施进行指导。国家地雷行动标准由国家地雷行动主管当局发布，以便指导地雷行动项目安全、协调和高效的实施。

39. 销毁储存是开发计划署地雷行动支助相对次要的一个方面，项目位于安哥拉、阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那以及格鲁吉亚。在波斯尼亚和黑塞哥维那，开发计划署的工作包括支持在更广泛的努力下销毁储存，以帮助政府制定小武器控制战略和方案。目前，开发计划署是在波斯尼亚和黑塞哥维那从事储存销毁的唯一国际性组织，在该领域取得的成绩十分显赫。

调查结果11. 国家伙伴在地雷行动信息管理领域的能力仍然是一个挑战。

40. 在其支持过的几乎所有受地雷影响的国家，开发计划署的一个主要关切是建立或强化数据库单位，以便管理关于疑似雷区和已排雷区的信息，以及关于国家问题的调查。1999年以后，由日内瓦国际人道主义排雷中心为地雷行动处开发的地雷行动信息管理系统是应用最为广泛的数据库系统，尽管一些现有方案并不愿意用它来替换自己的数据库系统。由于很难留住合格的工作人员，在政府结构内开发和管理信息系统一直是很多国家能力建设方面的一个高难度挑战。

调查结果12. 扫雷的优先次序随着时间而演变，变得更加系统化。而开发计划署一直是战略规划和循证扫雷方法的坚定支持者。最近的国家扫雷行动战略得益于更大程度的国家自主权、更优质的信息和更合理的预期。

41. 新千年开启以来，全球地雷行动界开始承认战略规划作为有效国家地雷行动方案基本要素的价值。虽然各国先前都有年度执行计划，但开始制定战略来评估问题的已知程度，考虑解决问题所必需的业务活动的级别，预测按时完成任务所需要的财政资源。这类计划的现实程度大不相同。第一批计划多为经过国际顾问人员大量投入后形成的，很多情况下通过开发计划署得到资金。随着时间推移，经验越来越丰富，信息越来越优质，近期的战略规划已纳入更多国家和社区的参与、以优质信息为基础，并且更加现实，虽然往往还是要以《渥太华公约》中不现实的时间框架义务为准，即在10年的时间内完成扫雷工作。

42. 土地清理工作的优先次序是战略规划的一个重要组成部分。各国在危机刚刚结束后选择扫雷活动很多时候是临时和反应性的，初衷就是快速移除人口密集和经常出入地区的地雷，以确保通行安全和减少伤亡。在维持和平与人道主义紧急方案的初始阶段容易辨别高优先级任务，评估二级扫雷区的相对重要性的工作则次之。一旦紧急任务得到解决，就会努力优先处理大量存在竞争的重点事项。

43. 开发计划署早先认识到有必要开展真正的全国性地雷问题调查，并推动地方社会参与确定优先次序。开发计划署和地雷行动处以及项目厅把“地雷影响调查”的早期推动力量，借此获取更完整的疑似雷区及其对受害社区的影响的相关信息。1999年至2006年，在大多数受地雷影响较为严重的国家开展了“地雷影响调查”。

“地雷影响调查”和其他影响评估工具是为了确保所用资产可以对受地雷影响的地区产生最大的积极成果。特别是，“地雷影响调查”应当帮助确定和延迟在污染证据不足的地区使用扫雷资产。

调查结果13. 开发计划署试图从助力减贫的角度规划其对地雷行动的支持。在大多数受访村庄有一些证据表明在地雷行动方案期间生活标准得到改善，但是在多大程度上是扫雷努力的直接成果难以量化。

44. 在冲突刚刚结束后的恢复期，城区和公路等主要基础设施的扫雷工作大大促进了经济发展。这些影响大的任务一旦解决，剩余的大部分地区通常是边远农村社区。在这些社区，扩大生计需要获得一些并非唾手可得的互补资源。

45. 在国家个案研究的几乎所有受访社区，受影响社区和公民的生活和生计因为扫雷和土地解禁而得到改善。人们可以耕种更大的地块或者更高效地耕种现有地块，更便利获得水和其他资源，更高效地利用时间，并且受益于市场和贸易准入的扩大，从而在经济上得到实惠。

调查结果14. 开发计划署的扶贫导向在日常的地雷行动支助中并不明显。但是，由于成熟方案中的残留地雷问题通常集中在贫困农村地区，开发计划署持续地雷行动支助有一种内在的扶贫倾向。

46. 总体上，开发计划署推行扶贫议程，并且指出其在战略上重视边缘化人群。在地雷行动方面，用于确定扫雷顺序优先次序的程序显示了这一导向，但在大多数情况下并不明显。开发计划署支持“地雷影响调查”并强调在制定扫雷战略时必须考虑社会经济因素，同时也承认必须把开放公共基础设施和减少人口密集区伤亡风险作为最优先事项。

47. 妇女往往和穷人混为一谈并且被视为边缘化人群，同时这种说法也考虑在了很多国家遭受压迫和排斥的少数族裔社区。少数群体常常被迫在价值低、无争议的土地上定居，包括雷区。本次评价的证据显示，开发计划署在捍卫少数族裔社区对已排雷区的权利方面成就甚少。

调查结果15. 评价未发现证据表明解禁以前的雷区是重要的冲突起源。

48. 由于缺少土地改革过程，扫雷不会创造可按照政府(或者任何其他国际行为方)意志进行分配的新资产。因此，在三个个案研究国家，虽然在有的社区已排雷土地成为土地使用权争议的标的，但争议的根源并非已排雷土地的解禁。

49. 在塔吉克斯坦，大多数回答者称，因为有土地委员会负责分配而且人人有权得到一些土地，因而对解禁土地并未产生冲突。在土地受到地雷污染和土地被解禁这段时间，土地的使用和获得没有发生显著变化，先前受地雷影响的社区的所有成员都平等地享受到了被解禁土地的惠益。共有牧场的使用由社区领导人来管理，使用权的依据是长期协商一致的家庭优先次序；使用的顺序可以交涉，回答者称该制度运转良好，并无冲突。

调查结果16. 开发计划署促进了已排雷区安全感的提升，社区成员称这是地雷行动在社区一级的主要影响。

50. 来自三个受访国家24个社区的证据表明，社区成员和地方官员非常明确地认为，已发现的地雷和战争遗留爆炸物污染引起的主要问题是：(a) 高度恐惧；(b) 降低行动自由；以及(c) 获取特别是自然资源的途径受限。

51. 在本次评价访问的所有社区(除其中一个以外)，被污染地区的男女居民都报告称，扫雷以后安全状况显著提高，社会经济得到有限改善。几乎所有社区均报告称恐惧减少，而获取农业和粮食的途径以及收入和生计选择方案得到扩大。有近三分之二的社区报告自由以及水和自然资源的获取得到改善。报告最多的是与安全相关的变化——恐惧减少、行动自由改善和家畜安全提高，其次是与获取生计和增长相关的变化。

52. 在老挝人民民主共和国，未爆弹药行动对伤亡率的影响十分有限。但是在受访社区，回答者非常高兴村里的未爆弹药被清除，并对老挝国家未爆弹药方案表示敬意。在绝大多数情况下，不论性别，最为重要的好处就是安全感和内心的安宁，以及生活与工作的能力，不再长期隐忧未爆弹药的伤害危及自身及子女的安全。

53. 在审查的案头研究中，这些调查结果也是显而易见的。例如在斯里兰卡，通过由斯里兰卡地雷行动方案开展的有限的清除后影响评估，有证据表明社区成员对已扫雷土地的安全信心程度高。虽然影响评估显示生活标准提高，农户有更多的基本需求因为扩大开垦由地雷行动清理的土地而获得满足，但是报告指出很难把影响归因于地雷行动，不过报告暗示它有助于促成一系列发展干预。

调查结果17. 关于支持地雷受害者和幸存者，开发计划署的参与有限。在其为该领域提供支持的情况下，大多侧重于制度方面，其工作受到国家伙伴的好评。

54. 《联合国地雷行动战略》指出，在受害者援助领域制定标准、提供技术援助和促进机构能力建设方面，世界卫生组织对此负主要责任。但是，在加强对地雷受害者的服务的时候，有些国家向开发计划署寻求援助。通常，开发计划署支持国家为确定和调查受害者/幸存者所做的工作，以便更加清晰地认识问题的程度、受害者/幸存者需求的性质，以及支持服务的可及性和获取途径，随后倡导其他部门行为方(卫生部、社会福利部和劳动部)更好地应对地雷受害者问题。在少数国家，开发计划署资助了国际残疾协会和红十字会/红新月会项目，以建设、供应和营运矫形外科中心。开发计划署还为若干地雷幸存者就业中心提供资金。在开发计划署或者地雷行动主管当局支持受害者援助中心的情况下，评价未看到政府或其他实体努力将试点扩展到更广泛的方案拟订。

55. 在黎巴嫩，开发计划署帮助调动资源，用于监测地雷受害者的需求(跟踪690名受害者)、使用软件记录被调查受害者，以及制作小册子以提高受害者对自身权利的认识并指导他们如何保养义肢和应对自身的残疾问题。在安哥拉，开发计划署提供技术援助，支持政府制定受害者援助战略。

56. 在塔吉克斯坦，从2005年到2009年，由开发计划署支持的塔吉克斯坦地雷行动中心受害者援助方案为854名登记在册的地雷/战争遗留爆炸物幸存者/受害者中60%以上的人员及其家属提供直接支持，包括获取创收机会、职业培训、心理支持、康复和理疗。2012年，该方案的范围扩大到为所有残疾人提供支持。2013年，明确了残疾支持股的名称和职责。2014年以来，残疾支持股纳入开发计划署残疾方案，受害者援助活动通过不同的机构实现主流化。把受害者援助方案纳入更为广泛的对残疾人的支助，这是一些国家根据《残疾人权利公约》修订其受害者援助规划的典范，开发计划署应在全球范围内鼓励。

调查结果18. 在开发计划署为各国受害者援助提供长期实质性支持的几个案例中，可以看到服务有一定提高，包括针对残疾人的更普遍的服务。

57. 研究没有收集到足够的证据以确定受害者援助成功与否，但是得到创收支持的回答者称，援助给他们带来了明显惠益。但是，三个个案研究国家接受采访的大多数社区成员报告称，除即时医疗照顾外，没有为地雷幸存者及其家属提供支持。社区成员还称，在缺乏受害者支持的情况下，地雷幸存者的社会经济状况比遭遇地雷或者未爆弹药事故以前更糟。

四. 结论

结论1. 通过减少风险, 开发计划署对地雷行动的支持为提高人类安全做出了重大贡献。其次, 它还使社区一级的社会经济条件得到改善。

58. 在过去25年, 给予国家地雷行动方案的国际支持对地雷问题产生了重大影响。和几乎所有曾经使用过地雷的国家已经基本停止使用地雷一样, 杀伤人员地雷的国际交易也已基本结束。每年全球新增受害者人数下降三分之二, 很多国家的年度受害者总数减少更多。开发计划署支持的国家地雷行动活动对伤亡人数的总体减少做出了贡献。的确, 开发计划署对社区一级地雷行动的支持的最大贡献是减少恐惧和焦虑。即使经济实惠可能并不均衡且难以量化, 但所有社区成员共同分享了这种安全感提高带来的惠益。

59. 随着全球新增伤亡人数的减少, 经济发展、对当前地雷受害者的支持、将性别问题纳入地雷行动、土地权利以及其他问题得到了更多关注。开发计划署以促进社会经济发展和消除贫困部分证明了其地雷行动工作的正当性。在本次评价考察的社区完成扫雷以后, 小规模生计改善明显, 但是这些进展大多是因为风险降低为地方举措创造了有利环境, 而非开发计划署和国家伙伴支持的具体经济发展或创造就业方案。

60. 开发计划署在其战略计划和任务说明中指出, 其强调对贫困和边缘化人群的支持。绝大多数受地雷影响社区确实比国家的其他地区更加贫困和边缘化, 而本次评价未发现证据表明开发计划署对地雷行动的支持对援助边缘化人群给予更多重视, 或者其在发展支持方面优先考虑受地雷影响社区。

结论2. 过去十年开发计划署全球地雷行动方案的逐步停止削弱了其战略连贯性, 限制了总部全面支持国家一级工作人员的能力。

61. 2008年至2013年, 开发计划署总部大部分地雷行动工作人员逐步退出预防冲突和恢复局。在此之前, 这些工作人员编制了多个战略文件供国家办事处使用, 并推动制定了《联合国地雷行动的两性准则》(2005年)、《联合国受害者援助政策》和《联合国地雷行动总体战略》。受访利益攸关方的一个共同看法是, 开发计划署在过去十年对地雷行动工作缺乏明确的政策和指导, 仅在国家方案工作人员之间开展有限的交流和信息共享。一些国家一级工作人员指出, 他们从开发计划署总部得到的实践指导极少, 并且依赖其他组织获取技术支持。针对地雷行动宣传方案的战略和技术逻辑上应当作为开发计划署词典的一部分存在, 但是工作人员必须从其他组织寻求关于地雷行动这一重要方面的实践指导。

结论3. 开发计划署具有附加值的主要贡献是建设管理地雷行动的国家机构能力。但是，一些由开发计划署援助的国家向地雷行动国家所有制的过渡缓慢且不连贯，一些由国家管理的方案的可持续性仍然存疑。

62. 开发计划署支持大多有利于国家地雷行动机构的能力建设，大量证据表明开发计划署取得了以下成就：帮助二十多个国家的政府制定政策、战略和法律框架、建立地雷行动中心，以及强化核心机构能力以促进战略行政和财政管理。

63. 国家所有制意味着政治支持和参与，表现在以下方面：(a) 作为一个公共实体正式确立国家地雷行动管理当局；(b) 拨付大量政府资金用于地雷行动；以及(c) 在国家规划文件中提及地雷行动。开发计划署支持的许多国家已经达到了这些门槛，但并不是所有的国家都已经这样做了。本次评价研究的三个国家中有两个国家(塔吉克斯坦和老挝人民民主共和国)的国家地雷行动实体直到最近仍然是一个开发计划署项目。

64. 一些国家管理的地雷行动方案力争保持势头、留住训练有素的员工。因为所涉及的专门技术使得难以吸引和留住有能力的工作人员，所以这方面的信息管理是一个特别关切领域。

结论4. 随着地雷行动方案的成熟，它们往往越来越集中于发展困难重重的贫困农村地区。开发计划署已经认识到地雷行动和发展有着重要联系，然而鲜有证据表明这一认识已经与已排雷贫困社区的其他发展方案挂钩或者成为这些方案的目标。

65. 评价考虑了开发计划署开展地雷行动工作的每一个国家，评估了开发计划署在促使各国确立并利用有利穷人的、性别包容的优先标准方面是否取得成功。结果表明，开发计划署在这方面几乎毫无成就。在老挝人民民主共和国，没有开展任何生计分析；在莫桑比克，国家办事处只希望在扫雷工作全部完成以后再把更多的注意力放在发展上；在黎巴嫩，2011年的一项审查指出，开发计划署方案的缺点之一是缺少把地雷行动纳入其他优先发展部门主流的工作。

66. 开发计划署几乎没有证据表明通过该署其他方案对受地雷影响社区或个人做出响应，虽然其地雷行动支助通常指的是地雷行动对于发展的重要性。在塔吉克斯坦，2006年地雷行动战略的制定旨在恢复土地和基础设施的使用，以确保经济活动和发展项目不受地雷妨碍。在斯里兰卡，开发计划署也同样努力使地雷行动和其他发展优先事项挂钩，特别强调对于受冲突影响社区和国内流离失所人员，社会经济机会与服务要更加公平。

67. 开发计划署把性别问题纳入其地雷行动方案规划的努力并未显著改变国家地雷行动方案。开发计划署主要是通过提请注意《联合国地雷行动方案的性别视角》来支持将性别视角纳入地雷行动。最为直接的影响已被广泛接受(如调查妇女和男子以获取疑似地区信息的重要性，按性别分列的地雷受害者数据的相关性)。

68. 开发计划署在其地雷行动工作中极少系统性地参与受害者援助。在开发计划署有参与的情况下，最常见的活动是受害者调查和宣传国家地雷受害者政策，并且倾向于在更广泛的残疾人支持背景下进行。

五. 建议

建议1. 开发计划署应重申其对于全球地雷行动支助的战略承诺，确保还在执行地雷行动方案十几个国家得到总部和区域一级的全面支持。

69. 根据《渥太华公约》规定的义务及其为各国政府提供冲突后长期再发展支持，开发计划署必须长期支持地雷行动。消除包括低密度和低风险区域在内的所有已知及疑似雷区的法定义务意味着有些受地雷影响国家将继续寻求长期的国际援助。预计在不久的将来，预计约有12个国家的政府将继续请求开发计划署支持地雷行动。这不是说开发计划署需要新的、大规模全球地雷行动方案，而是开发计划署可以通过以下方面有效履行其地雷行动责任：

- (a) 确保地雷行动技术顾问具备必需的管理和能力建设技能；
- (b) 为正在向国家执行过渡的国家提供实践指导，加强已排雷区的发展支持；
- (c) 保持高级别总部与机构间地雷行动协调小组、地雷行动支助小组，以及国家地雷行动方案主任和联合国顾问年度会议的接触。

70. 在即将到来的《2013-2018年联合国地雷行动战略》中期审查期间，开发计划署必须特别重视战略目标3(国家能力建设)，并考虑做出改变以明确重点应在建设可持续的国家管理能力。开发计划署必须努力确保监测和评价框架明确区分建设自身项目工作人员能力和建设国家机构能力。最后，开发计划署应努力在联合国战略中进一步明确对受害者援助提供技术支持的作用和责任。

建议2. 开发计划署应在向可持续国家所有制成功过渡的经验基础上，利用南南合作机会以及与联合国和其他国际合作伙伴更密切的接触，进一步增强其在地雷行动上对各国政府的机构能力支助服务。

71. 依照《开发计划署战略计划》，结合本次评价中强调的开发计划署地雷行动支助的成果，开发计划署应在以下领域继续并强化对各国政府的支持：(a) 关于地雷行动的机构能力评估，包括相关指标的运用；(b) 疑似和已解禁雷区综合数据库的建立和管理；(c) 土地解禁的优先次序；(d) 地雷行动方案向国家所有制过渡的战略；(e) 将地雷行动纳入更广泛发展要务的主流，特别重视边缘化社区；(f) 在地雷行动方案规划中考虑性别问题；(g) 把受害者援助支持，如果地雷行动方案规划中有的话，与更广泛的残疾人支持联系起来；(h) 有效引导捐助方供资；以及(i) 利用与其他联合国机构及国际组织的伙伴关系。开发计划署应更新其地

雷行动方案指导，以明确优先事项、详细制定实践方法，并利用其有能力的顾问人员为上述领域提供技术支持和政策研究。

72. 向完全的国家所有制过渡的战略需要更多关注，在完成和关闭地雷方案时不仅要考虑政府能力，还要考虑实际需求，以保持剩余的反应能力以及支持以前受地雷影响土地上的未来发展项目。

73. 为恰当规划未来土地利用和发展项目，建设所有疑似或已排雷地点的综合数据库很重要。地雷行动主管当局和操作员有时候会低估这种制图工作的重要性，因此，开发计划署和其他战略顾问有责任强调有必要抓取这些数据并移交相应政府实体。

建议3. 从近期来看，大部分开发计划署地雷行动支助请求将侧重于在贫困农村地区有残留地雷问题的非冲突环境下的成熟国家方案。这表示一个重要的发展需求，即通过提供有利于创造就业和市场发展的战略和技巧，以及通过把有针对性的捐助方支持引向改善受地雷影响社区的社会经济条件，开发计划署非常适合于提供支持。

74. 提高农村社区特别是贫困农村社区生活标准的能力取决于多种因素，如获取劳动、信贷和进入市场的机会。但是，在三个个案研究国家的几乎所有受访社区中，受影响社区和公民的生活与生计都因扫雷和土地解禁而得到改善。与此同时，如果同时提供额外资源刺激当地经济，那么在任何情况下都可以取得更多进展。不应把排雷看成一个最终的结果，而应当作更长远发展努力的第一步。
