

《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

21 October 2011
Chinese
Original: English

第十一届会议

2011年11月28日至12月2日，金边

临时议程项目9

非正式介绍根据第5条提出的请求及其分析

对刚果民主共和国根据《公约》第5条提出的延长完成
杀伤人员地雷销毁期限的请求的分析

第十届缔约国会议主席代表负责分析延期请求的缔约国提交

1. 刚果民主共和国于2002年5月2日批准《公约》。《公约》于2002年11月1日对刚果民主共和国生效。在2003年4月30日提交的初次透明度报告中，刚果民主共和国报告了在其管辖或控制下埋有或被怀疑埋有杀伤人员地雷的区域。刚果民主共和国有义务在2012年11月1日之前销毁或确保销毁在其管辖或控制下的所有杀伤人员地雷。刚果民主共和国认为自己无法按期完成此目标，因此于2011年3月31日向第十届缔约国会议主席提交了延期请求。2011年5月11日，第十届缔约国会议主席致函刚果民主共和国，要求其提供进一步资料。刚果民主共和国于2011年5月18日提交了回复，并于2011年9月11日向第十届缔约国会议主席提交了经修改的延期请求，纳入了针对主席的问题而提供的额外信息。刚果民主共和国请求延长26个月(至2015年1月1日)。

2. 请求中指出，刚果民主共和国在《公约》生效时对原有挑战的认识是：已有182个疑似危险区。作业者还依照用于描述原有挑战的基准，另外报告了722个疑似雷区，因而疑似危险区总数为904个。请求中指出，最初的调查工作大多建立在误解的基础上，往往缺乏协调，工作人员也不具备充分的资质。这导致其过高地估计了疑似埋有杀伤人员地雷和其他战争遗留爆炸物的区域数量和面积。请求中还指出，2006年底，作业者向协调机构提交的大部分资料均未依照所要求的格式，从而给信息管理科和业务股的工作造成了困难。

3. 请求中指出，自2002年开始进行排雷方案后，其在总计7.5平方公里的土地上进行了清除和核查活动，发现并销毁了3,331枚地雷(杀伤人员地雷和反坦克地雷)。请求中指出，特别是就受杀伤人员地雷污染的地区而言，上述数字包括：

清除了 133 个这类地区，总面积计 1.2 平方公里，发现和销毁了 2,592 枚杀伤人员地雷。

4. 请求中指出，2009 年 4 月对排雷行动信息管理系统(IMSMA)内记录的信息进行了评估，之后在 2010 年分两个阶段进行了“数据库清理”。“数据库清理”的第一阶段显示，大量数据不准确或未被正确地记录下来，工作人员努力寻找书面或电子格式的验证研究报告，对其进行分类和验证，并将其归入相应的危险区以最终关闭它们。其还考虑到正在进行的排雷行动普查(GMAS)所收集的信息，此外，除了关闭危险区以外，新发现的区域也被录入数据库。该请求指出，2010 年 3 月，数据库的最初状态是其含有 891 个疑似危险区，共计 1,060.02 平方公里，其中 69 个区域已得到处理。请求中还指出，数据库清理第一阶段后，2012 年 8 月，该数据库包含 904 个雷区，共计 821.79 平方公里，其中 133 个雷区已被处理，如第 3 段所述。

5. 请求中指出，在“数据库清理”的第二阶段，向所有的排雷行动作业者发送了按省和领土分类的信息，以便进行核查，同时调查小组负责确认危险区的地位。工作人员因而得出结论，904 个区域中，共计 14.13 平方公里的 82 个区域应被列为疑似或已查明雷区(70 个疑似雷区，12 个已查明雷区)，而余下的区域则应被列为仅埋有其他战争遗留爆炸物的区域。刚果民主共和国通过“数据库清理”等措施努力在执行挑战方面提高清晰度，负责分析依照《公约》第 5 条提交的延期请求的缔约国(下称“分析小组”)对此表示欢迎，但也注意到，该国直至《公约》生效 8 年后才开始这些努力，其本应于更早时候就这么做。

6. 请求中指出，正在进行的排雷行动普遍评估(GMAA)和排雷行动普查(GMAS)将为刚果民主共和国提供一个新的污染基准。请求中指出，排雷行动普遍评估对应“非技术性调查”，没有爆炸物处理(EOD)干预能力，因此无法开展技术性调查。请求中还指出，将在未来对普遍地雷行动评估报告的所有疑似区域进行技术性调查。请求中还指出，排雷行动普查旨在与排雷行动普遍评估收集相同的数据，但其小组具备一些爆炸物处理能力，能够对“有限”规模的威胁作出快速反应，开展“有限的”技术性调查，以试图确定疑似区域并划定其边界。请求中指出，此技术性调查被认为是“有限的”，这是由于排雷行动普查既无时间也无能力开展全面的技术性调查。请求中还指出，排雷行动普遍评估和排雷行动普查的主要目标是收集有关地雷污染的信息，并就“疑似危险区域”或“已查明的危险区域”提供信息。

7. 请求中指出，为了避免再犯以往的错误，该国将敲定一项国家战略，并设立国家排雷行动标准，后者将确保尊重任务分配、实地运作和报告程序。请求中指出，该国已经制定了这些国家标准，目前正待正式通过，其载有对新的质量管理体系的详细介绍。该体系将要求重新认证所有的作业者，包括积极参与地雷危害教育的作业者。请求中还指出，该体系将包含一个新的认证程序，新的监督进程和清除后的检查系统。

8. 请求中指出，其通过非技术性调查和技术性调查释放土地，因而无需经过全面清理即可释放土地。请求中还指出，作业者在开展非技术性和技术性调查时，运用其自己的——但经国家排雷行动当局批准的——标准作业程序。其还通过排雷/全面清理雷区来释放土地，具体包括以下 6 个基本步骤：调查(1 级和 2 级)，排雷区域准备(实施计划)，排雷/清理，质量管理和排雷后检查，释放土地，及清理后的文件工作(报告和制图)。请求中还指出，迄今为止，清理方法包括人工排雷(利用探测器、戳探器和人工开挖)和机械排雷，二者均使用探雷犬(MDD)。请求中还指出，联合国排雷行动协调中心(UNMACC)与刚果民主共和国排雷行动国家联络处(PFNLA)紧密合作，通过编写高质量文件，将土地释放给当局(依照联合国国际排雷行动标准，即 IMAS)，作业者在联合国排雷行动协调中心质量管理科的指导下编写了这些文件，并由负责实施的作业者、代表已排雷区域所有者/使用者/直接受益者的当地酋长及联合国排雷行动协调中心的一名代表共同签署。

9. 请求中指出，刚果民主共和国具有一个质量保障和控制服务部门，它除了负责认证排雷组织以外，还负责验证已排雷的区域。请求中指出，联合国排雷行动协调中心与刚果民主共和国排雷行动国家联络处紧密合作，制定了一项就近政策，将刚果民主共和国划分为五个区域业务办事处，这些办事处主要负责管理质量保障工作。请求中指出，这些区域业务办事处在排雷行动接近完成时派遣小队前往实地，对排雷区域进行检查，在作业者在场的情况下，这些小队完成所有质量监控文件。请求中还指出，如果排雷工作符合要求的标准，那么该工作就被接受而作业者获解散。如果未能符合标准，则要求作业者回到该区域，以便在迟些时候再次接受检查。请求中还指出，其根据社区间不同的优先事项、紧迫程度及土地供应情况，将土地完全或部分释放给地方当局。

10. 请求中指出，2010 年，刚果民主共和国议会通过了一项法律，以实施《公约》。第十届缔约国会议主席请其就联合国排雷行动协调中心相对于刚果民主共和国国家当局的作用和职权提供额外的信息。刚果民主共和国作出回复，表示刚果民主共和国的方案是在联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚团，现称联刚特派团)的支持下启动的，联合国排雷行动协调中心实际上是该国排雷行动的业务协调中心。刚果民主共和国表示，联合国排雷行动协调中心建立于 2002 年 2 月，同时考虑到联合国安理会第 1291 号决议(2000 年)，该决议任命了联刚团，而联合国排雷行动协调中心目前的授权则来自联合国安理会第 1925 号决议。刚果民主共和国表示，《公约》生效时，由于缺乏一个国家结构，刚果民主共和国在一份普通照会中委托联合国排雷行动协调中心负责协调其排雷行动。刚果民主共和国还表示，2008 年 3 月，刚果民主共和国建立了一个国家机构，刚果民主共和国排雷行动国家联络处，内政部长签发的两项部长令规定了联络处的职能，任命其负责《公约》的实施工作，并规定了排雷行动国家联络处的结构。刚果民主共和国表示，实施《公约》的法律将规定未来的国家体制发展，目前正待刚果民主共和国总统颁布。刚果民主共和国还表示，自建立排雷行动国家联络处以来，联合国排雷行动协调中心一直努力建设国家能力和主人翁意识，这是为 2012 至 2016 年制定的国家排雷行动战略的重要组成部分。

11. 请求中指出，自《公约》生效以来，随着对第 5 条的实施，该国获得了巨大的社会经济收益。请求中指出，除了事故数量减少以外，还产生了以下社会经济收益：清除 Kabumba 雷区(Kabalo 地区)的地雷使 Kabumba 的各个社区及附近的村庄得以恢复耕作、在 Lukuswa 河上捕鱼及安全地使用道路和小径。由于农业生产不仅服务于 Kabalo 地区，同时也服务于 Katanga 省的 Manono 和 Nyunzu 及 Kasai Oriental 省的 Lubao，因此至少约 10,000 人从中获益。Nzofu 和 Katutu 间长达 6 公里的部分主干道上的地雷被清除，这将 Kabalo 地区与 Manono、Kongolo、Kabongo (Katanga)和 Lubao (Kasai-Oriental)等地区连接起来，支持了贸易发展，使约 300,000 人获益。清除 Mitondo 第 1 雷区的地雷使当地人民得以恢复耕作，并保证了他们的安全迁移。请求中指出，除了这些具体的收益以外，排雷行动使一些流离失所者得以安全地重返家乡，政府得以开展重建/恢复工作或扩建道路和机场。分析小组注意到，刚果民主共和国依照其在《卡塔赫纳行动计划》第 25 号行动中所作的承诺，收集并提供了按性别分列的受害者数据。

12. 如上所述，刚果民主共和国请求延长 26 个月(至 2015 年 1 月 1 日)。请求延期是为了让刚果民主共和国获得必要的时间，调查所有疑似危险区域，以便更加准确地确定余下任务的艰巨程度，并制定行动计划。请求中指出，一旦收到排雷行动普查(自 2009 年 5 月开始)和排雷行动普遍评估(自 2010 年 11 月开始)的结果，刚果民主共和国届时将提交后续请求，该请求将包含一项具体的行动计划，以符合《公约》第 5 条，由于缺乏有关剩余污染情况的详细资料，刚果民主共和国目前尚无法制定这一行动计划。请求中指出，排雷行动普查及排雷行动普遍评估仍需对约 100 个区域进行调查评估，已在其中约 25 个区域内开展活动。分析小组注意到刚果民主共和国仅请求获得必要的时间以评估相关事实并以这些事实为基础制定有意义的前瞻性计划的重要性。请求中指出，在这段“临时”延长期内，刚果民主共和国还将在目前已开展工作的区域内继续其排雷行动。

13. 请求中指出，在最初的十年间阻碍实施的情况主要包括两点：在开展调查方面缺乏充分的培训及随意或不经协调地利用参与调查的组织资产。分析小组注意到，在解决这些问题上的延误也毫无疑问地进一步阻碍了实施工作。针对请求中提到的阻碍实施的情况，其指出，截至 2002 年底以来所作的调查均是不完整和不系统的，其结果亦不可靠，因为这些调查未能准确地评估污染的性质，且高估了疑似雷区的面积。请求中还指出，下列几点进一步加剧了这一问题：(a) 缺乏交战方布设的地雷的登记资料和地图；(b) 刚果民主共和国的面积；(c) 道路基础设施状况不佳(大部分道路均未铺好，情况恶劣)；(d) 刚果民主共和国的气候变化(不合时宜的降雨)；(e) 某些疑似或已查明雷区的植被高而密集，使排雷行动和技术性调查十分困难(排雷速度缓慢)；(f) 迄今为止可用资源不足；(g) 其他人道主义紧急情况(难民返回，人道主义援助等)；及(h) 由于不安全及再度发生武装冲突，致使该国的一些地区交通不便。

14. 请求中指出，在请求延长期内，如有充足资金，其将开展下列活动：所有作业者将继续进行普遍地雷行动调查和普遍地雷行动评估；土地释放，包括清除，作业者将由联合国排雷行动协调中心资助或自筹资金；能力建设及派遣刚果

民主共和国武装部队(FARDC)单位进行人工排雷，由排雷咨询组(MAG)、和国际残疾协会(HI)在 Kasai Oriental (Dembelenge)及 Orientale 省(Kisangani)提供支持；巩固联合国排雷行动协调中心的能力建设工作；及实施国家排雷行动战略计划中的各项活动。

15. 请求中指出，将在请求延长期内对 70 个疑似雷区进行非技术性调查，以便释放这些区域，同时还将对 12 个已查明区域进行技术性调查，以便在清除活动开始之前确定这些区域的准确位置、大小及其他特征。请求中指出，将于 2013 年 1 月至 2014 年 11 月间开展这些调查。请求中还指出，准确的剩余工作量尚不可知，因此难以确定每年将释放多少土地或哪些土地，特别是由于排雷行动普查尚未完成。请求中还指出，当地社区及当地和国家机构将与排雷组织合作，在国家排雷行动当局的指导下，确定各项优先事项，社区联络小组将在设定优先事项的阶段发挥重要作用。

16. 请求中指出，临时年度预算为 3,040 万美元，涵盖排雷行动的所有方面，包括排雷行动普遍评估和排雷行动普查。请求中指出，概算包括方案下所有作业者的作业成本，刚果民主共和国排雷行动国家联络处的运营成本及加强其能力的成本，以及联合国排雷行动协调中心的成本。请求中还指出，一旦排雷行动普遍评估和排雷行动普查结束并提供更为准确的程度及地点信息后，将进一步细化这些估算值。针对第十届缔约国会议主席所提出的要求，刚果民主共和国还提供了划分为七个大类的临时年度预算：协调(500 万美元)，刚果民主共和国排雷行动国家联络处(770 万美元)，调查和销毁战争遗留爆炸物(500 万美元)，清除(580 万美元)，调查道路并清除(560 万美元)，地雷危害教育(75 万美元)及受害者援助(60 万美元)。请求中还指出，刚果民主共和国计划于请求延长期内自行投资 150 万美元，而余下的 2,850 万美元将由刚果民主共和国以外的来源提供。分析小组欢迎刚果民主共和国将从国家资源中划拨 150 万美元用于排雷行动的承诺。

17. 分析小组注意到，刚果民主共和国并未明确提出在请求延长期内与实施第 5 条有关的预估成本。分析小组还注意到，刚果民主共和国未像其他请求国那样提供成本细目，也未解释得出这些估算值的方法(如，“协调”)，小组在这种情况下，指出明确如何使用资金对于调动资源这一目标的重要性。此外，分析小组还注意到，刚果民主共和国所寻求的资金总额超出了其一直以来所收到的资金额。

18. 请求中指出，刚果民主共和国的资源调动战略将包含与发展合作伙伴共同加强定期交流平台，其于 2011 年 2 月在金沙萨举行了初次会议，由联合国排雷行动协调中心和刚果民主共和国排雷行动国家联络处共同主持，会上各方同意每三个月召开一次这样的会议，以确保发展合作伙伴持续获取最新信息。请求中还指出，将把 2012 至 2016 年国家排雷行动战略作为调动资源的工具。

19. 分析小组指出，一个缔约国在《公约》生效近十年后仍然无法说明还需要做些什么，这固然令人遗憾，但积极的一面是，这样的缔约国(如刚果民主共和国)计划采取措施，以了解剩余任务真正的艰巨性，并制定相应的计划，以准确预计完成第 5 条的执行所需的时间。分析小组进一步指出，通过请求延长 26 个

月，刚果民主共和国预计从提交请求之日起，将需要约两年才能明确余下的任务，制定具体计划，及提交第二次延期请求。分析小组指出普遍地雷行动评估和普遍地雷行动调查在明确任务和制定具体计划方面的重要性。在这方面，分析小组还指出了刚果民主共和国知会各缔约国其实施排雷行动普遍评估和排雷行动普查的工作及其成果的重要性。

20. 分析小组注意到刚果民主共和国敲定国家战略并通过国家排雷标准，从而避免以往所犯的错误的承诺。分析小组指出刚果民主共和国知会各缔约国其为履行这些承诺而采取的措施的重要性。

21. 分析小组指出，鉴于外部支持对确保及时执行的重要性，刚果民主共和国最好加强其资源调动战略，例如进一步明确执行工作的概算。在资源调动方面，分析小组还注意到刚果民主共和国承诺每三个月与其发展合作伙伴举行会议，使他们了解其为执行第 5 条所做的努力，并解决与杀伤人员地雷和其他战争遗留爆炸物有关的问题。分析小组指出刚果民主共和国知会各缔约国其为履行这些承诺而采取的措施，并就执行第 5 条所需成本提供更详细信息的重要性。

22. 分析小组还指出，如果刚果民主共和国能在常设委员会会议及缔约国会议上介绍其延期请求中所有承诺的最新情况，这将有益于该国本身及所有缔约国。