

《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

24 September 2012
Chinese
Original: English

第十二届会议

2012年12月3日至7日，日内瓦

临时议程项目9(a)

第5条延期请求和延期请求进程

对阿富汗根据《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

缔约国第十一届会议主席代表负责分析延期请求的缔约国提交

1. 阿富汗于2002年9月11日批准《公约》。《公约》于2003年3月1日对阿富汗生效。在2003年9月1日提交的初次透明度报告中，阿富汗报告了在其管辖或控制下的布设或被怀疑布设了杀伤人员地雷的区域。阿富汗有义务在2013年3月1日之前销毁或确保销毁在其管辖或控制下的雷区内的所有杀伤人员地雷。阿富汗认为自己无法按期完成，于2012年3月29日向缔约国第十一届会议主席提出延期请求。2012年6月15日，缔约国第十一届会议主席书面函请阿富汗提供补充材料。阿富汗于2012年6月27日作出回复，随后于2012年8月31日向主席提交修订后的延期请求。阿富汗请求将期限延长10年(至2023年3月1日)。

2. 上述请求表明，1990年以来举行了几次调查，包括1990年至1992年的技术调查、1993年的全国调查、1994年至2002年的普查以及2003年至2004年阿富汗的地雷影响调查，以查明在阿富汗受地雷污染的数量。该请求表明，在阿富汗地雷影响调查期间，对所有记录在案的地雷和未爆弹药的污染数据做了订正或核实，将国家数据库中的各地雷产地数据与各社区的数据挂起钩来，更明确地提供了阿富汗各社区受影响的真实情况。该请求表明，根据阿富汗地雷影响调查的结果，最初在第五条方面的挑战有：3,527个疑似危险区，面积约为445.6平方公里，直接影响到1,914个社区；978个受反坦克地雷和/或其他未爆弹药污染的疑似危险区，面积为270.2平方公里，直接影响到657个社区。

3. 该请求表明，继阿富汗地雷影响调查后，从 2005 年至 2008 年进行了一次“确认评估”，以通过对各社区的重新视察来不断更新阿富汗地雷影响调查期间收集的资料。该请求还表明，从 2008 年 4 月至 2009 年 10 月对记录的疑似危险区进行了一次“地貌调查”，以精确地确定这些疑似危险区的边界，为更好地安排随后技术调查和清除的轻重缓急，并更好地予以计划和管理提供更可靠的资料。该请求表明，确认评估和地貌调查通过非技术调查撤销了一些这样的地区，但确认评估活动也查明了新的疑似危险区，一些大面积的疑似危险区被分成若干小的地区，在有些情况下被分成 70 个地区。请求还表明，在经过这些程序以后，并在查寻拟订延期申请的数据库当天，第五条方面的挑战达到了 11,128 个杀伤人员地雷污染区，面积为 648.4 平方公里，影响到 2,454 个社区。

4. 负责分析根据《公约》第五条提出的请求的缔约国(下称“分析小组”)说，即使是在 2009 年第二次审查会议/卡塔尔首脑会议之前，阿富汗也已根据缔约国通过《卡塔尔行动计划》作出的承诺采取了步骤，以“尽可能确定(如尚未这样做)其管辖或控制下已知布有或怀疑布有杀伤人员地雷的所有区域的确切周界和位置。”

5. 该请求表明，鉴于阿富汗没有能力在难以进入(包括安全原因)的一些地区开展阿富汗地雷影响调查，确认评估和地貌调查等活动，而且在这些活动没有涉及到的地区所发生的冲突类似于其他受地雷影响的地区的冲突，因此阿富汗怀疑在这些位置也存在着杀伤人员地雷。

6. 请求表明，从 1989 年至 2004 年总共清理了 3,969 个杀伤人员地雷区，面积达 189.73 平方公里；撤销了 68 个杀伤人员地雷区，面积达 2.94 平方公里；另外对 2,652 个雷区作了清理，面积达 121.41 平方公里；另外撤销了 73 个雷区，面积达 5.01 平方公里；清理了 2,206 个战场，面积达 537.93 平方公里；撤销了 25 个战场，面积达 4.47 平方公里。请求还表明，从 2005 年至 2012 年 6 月底总共清理了 5,442 个杀伤人员地雷区，面积达 234.57 平方公里；撤销了 1,519 个杀伤人员地雷区，面积达 105.44 平方公里；另外也清理了 2,922 个地雷区，面积达 157.39 平方公里；又撤销了 846 个地雷区，面积达 49.1 平方公里；清理了 1,030 个战场，面积达 310.27 平方公里；还清理了 238 个战场，面积达 120.71 平方公里。请求表明，为了释放记录在案的已知或疑似埋有地雷的地区，阿富汗根据依《阿富汗国际排雷行动标准》编制的《阿富汗排雷行动标准》所列的标准和原则，采用非技术调查、技术调查、清理(人工、机械和探雷狗)和撤销等方法。

7. 分析小组满意地注意到，自从《公约》生效以来，阿富汗连年取得进展，阿富汗按照《卡塔尔行动计划》的承诺，正在尽力“确保第九届缔约国会议所建议的全面和快速执行第五条(1)款的所有现用方法都能在适当时得到适用。”分析小组还指出，如果阿富汗继续改进土地释放和认证技术，阿富汗就能够在比要求更短的时间内完成执行工作。在这方面，分析小组指出阿富汗必须按《卡塔尔行动计划》报告其进展情况，“以根据第七条，就(其余)雷区的数量、位置和

规模……按年度提供准确信息”，并提供“按照排雷后释放，技术勘查后释放或非技术勘查后释放的类别分列的信息。”

8. 请求表明，截止 2012 年 6 月 30 日，其余的挑战还有：3,847 个杀伤人员雷区，面积为 289.4 平方公里；1,266 个反坦克雷区，面积为 264.95 平方公里；155 个受其他战争遗留爆炸物污染的地区，面积为 41.91 平方公里。请求表明，执行伙伴获得了在今后几个月内清理其中一些受污染地区的资金(599 个杀伤人员雷区，面积为 31.48 平方公里；169 个反坦克雷区，面积为 17.88 平方公里；58 个受其他战争爆炸物污染的地区，面积为 15.03 平方公里)。它们在有些情况下已经开始处理这些地区。请求还表明，鉴于上述情况，并为了使阿富汗能够在延长的期限内履行其第五条义务，它必须处理 3,248 个杀伤人员雷区，面积为 257.92 平方公里。此外，阿富汗还必须处理 1,097 个反坦克雷区，面积为 247.07 平方公里；97 个受其他战争遗留爆炸物污染的地区，面积为 26.88 平方公里。分析小组指出，尽管阿富汗从《公约》生效前便持续作出了大量的努力，阿富汗在履行第五条的义务方面仍然还有严重的挑战。

9. 请求指出的阻碍因素有如下：(a) 地雷和战争遗留爆炸物的污染数量巨大，而排雷行动的现有资源和能力则不足；(b) 自从 1979 年发生武装冲突以来，全国范围内一直没有和平和稳定；(c) 要优先处理的反坦克地雷污染地区众多；(d) 滥用地雷，缺乏雷区地图；(e) 由于缺乏信息和对土地使用的迫切要求，有些地区尚未知；(f) 有时为了经济奖励而夸大挑战，有时则因没有好处而结束或宣布完成扫雷工作；(g) 在大幅度提高手工清理地雷的生产力的地雷清理技术方面没有显著进展，而这是阿富汗使用的主要方法；(k) 阿富汗在重建和发展方面的优先事项。

10. 请求表明，从 1979 年以来，阿富汗因地雷而不断有平民死伤，1979 年至 2011 年因地雷和其他战争遗留爆炸物而伤亡的人数总计有 21,262 人(17,225 人受伤，4,037 人被炸死)。请求表明，在最近 7 年(2005 年至 2012 年 6 月，因地雷和其他战争遗留爆炸物而伤亡的人数为 5,045 人，总共有 1,157 人死亡，78 名女孩，521 名男孩，512 名成年男性，46 名妇女)，4,030 人受伤(337 名女孩，1,986 名男孩，1,569 名成年男性，138 名妇女)，其中 32.3%是与地雷有关的伤亡，67.8%与其他战争遗留爆炸物有关。分析小组注意到，阿富汗根据在《卡塔赫纳行动计划》中所作的承诺，“按性别和年龄分类”收集并提供了关于受害者的数据。

11. 请求表明，地雷除了使人受害之外，还对阿富汗民众产生消极的社会经济影响，例如，炸死家畜，阻碍进入农田和放牧地，阻挡灌溉系统、学校、医疗设施和工厂，并阻碍执行重要的发展项目。请求还表明，自从《公约》生效以来，由于执行了第五条，城乡社区取得了显著的社会经济利益，包括受害者人数的减少以及阻挡农业和放牧活动的土地的清理，道路的进入和基础设施发展等等。分析小组指出，如能在请求的延长期内完成第五条的实施工作，将有可能进一步为阿富汗改善人员安全及发展社会经济作出巨大贡献。

12. 如指出的那样，阿富汗请求延长十年(直至 2023 年 3 月 1 日)。请求表明，请求延长的时间，其依据是：剩余的污染数量大，需要认真周全地制定工作计划，在请求的延长期内估计需要大量资金，请求表明，有三大因素可能会对这一延长期带来积极或消极的影响：调查和再调查的结果、所需资金额和阿富汗的安全情况。分析小组指出，阿富汗表示的关键变量，其重要性可能会影响到请求所载的计划的执行。

13. 请求表明，详细的工作计划是由一个委员会编制的，这个委员会的成员是：联合国管理的阿富汗排雷行动协调中心、地雷清除部以及 7 个主要的人道主义排雷机构，任务是确保最大程度地利用阿富汗排雷行动方案的专门知识以及工作计划的集体拥有。主席向阿富汗提问，鉴于阿富汗在制定延期请求方面所采取的包容性方法的积极反馈，阿富汗如何在延长期内保持这种“国内的”参与性方法？阿富汗答复说，阿富汗与执行伙伴和政府代表协商作出决定，在整个延长期内每年两次(1 月份和 7 月份)对数据和工作计划进行审查或“检验”，但随着污染的减少，也可以决定每年一次的检查就足够。阿富汗表示将核查数据集，以保证列入非技术调查和其他来源的新数据，并查明新资料对各项目的影响。阿富汗还表示工作计划委员会将分享和讨论各种信息，对工作计划的任何更改，都将经过集体分析和协议。

14. 分析小组注意到，阿富汗承诺不断审查工作计划；如果阿富汗能够向缔约国通报对工作计划的更改，阿富汗和缔约国将都能获益。分析小组还注意到阿富汗在编制请求时采取的包容性方法，阿富汗也承诺在执行以及必要时修订延期申请所载的计划中继续采取这种包容性方法。

15. 请求表明，由于阿富汗受污染的情况各种各样，因此不能孤立于反坦克地雷和其他战争遗留爆炸物污染来考虑杀伤人员地雷问题，特别是有一些反坦克雷区对各社区的影响要比杀伤人员地雷区的影响要大。请求表明，为了应对这一挑战，在它对各社区的影响方面利用一系列影响指标，配以数值权重，对每一“危险”(即每一杀伤人员雷区、反坦克雷区或者战场)作了分类，并用这些权重因子对每一危险打分，然后用于安排清理工作的轻重缓急。请求表明，有些影响程度很高的雷区位于联合国安全和安保部所列的安全风险极高、高或较高的地区，这些危险的清除很困难，需要采取能够尽量保证排雷人员安全的方法。

16. 请求表明，在安全风险地区处理危险问题的一种方法是“基于社区的排雷”(社区排雷)。排雷人员是在当地招聘的，这使得社区成员能够对地雷污染问题进行自主的处理，他们也有了确保项目安全的积极性。主席问阿富汗：社区排雷法在阿富汗使用的广泛程度如何？阿富汗是否考虑将这种方法扩大到被列为安全风险的地区？在采用这种方法方面是否有任何的教益？阿富汗的答复表明，这种方法是应排雷需求而于 2008 年开始采用，因为巡回排雷对由于不安全而不能在有些地区作业。此后，在 2010 年，在受影响社区招聘的排雷人员数量达到高峰，多达 1,310 人，因此这种方法的范围扩大。阿富汗表示，72 个社区排雷项目已经执行，有 11 个正在执行，其中大多是在高风险或较高风险的地区执行的，

但有些项目是在较安全的地区创建的，这样做是考虑到社区排雷项目适合任何地区，而且不论安全状况如何都能有利于社区。阿富汗还就社区排雷法的好处以及获得的某些关键教益提供了资料。分析小组注意到阿富汗在积极主动地设计在安全风险地区完成《公约》的方式方法方面的重要性。

17. 请求载有一些附表，列出了延长期间每一年要处理的地点中的面积。经计划：2013 年释放 712 个危险区，面积总计 78.09 平方公里；2014 年释放 706 个危险区，面积总计 64.57 平方公里；2015 年释放 654 个危险区，面积总计 55.40 平方公里；2016 年释放 528 个危险区，面积总计 40.18 平方公里；2017 年释放 407 个危险区，面积总计 53.62 平方公里；2018 年释放 376 个危险区，面积总计 60.34 平方公里；2019 年释放 273 个危险区，面积总计 48.17 平方公里；2020 年释放 331 个危险区，面积总计 40.36 平方公里；2021 年释放 373 个危险区，面积总计 34.68 平方公里；2022 年释放 91 个危险区，面积总计 38.42 平方公里。

18. 请求列示了阿富汗每年要宣布“无影响”或“无未知危险影响”的社区、区和省的数量指标。分析小组回顾：虽然缔约国在第二届审查会议上正式认识到“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方面的影响、发展方面的影响、《公约》裁军目标方面的影响以及巩固和平和建立信任方面的影响，”但缔约国表示，它们认为“无影响等术语并未见于《公约》文本，与《公约》所载义务并不等同。”在这方面，分析小组指出，由于使用的术语可能与第五条义务的履行不一致，因此请求中所表述的目标有歧义。

19. 请求表示，在对污染的了解方面有空白之处，阿富汗将从 2012 年 4 月起采取按村搜索的方法，开展非技术调查和爆炸性弹药处理，这两项活动将在两年内完成，目标是更新目前对污染程度的了解。请求还列出了在采用按村搜索法开展非技术调查和爆炸性弹药处理方面的以下重要阶段：2013 年对 863 个受影响社区和 15,361 个未受影响社区进行了非技术调查，对 863 个受影响社区和 2,295 个未受影响社区进行了按村搜索。请求还表明，在整个延长时期将保留小部分的调查能力，以经常性地对记录的危险进行调查，评估关于地雷清除的新要求，对大规模的开发项目进行评估，并应对爆炸性弹药处理方面的紧急情况。

20. 主席问阿富汗：在将开展按村调查的有些地区是否因安全原因而仍然可能是禁区？调查和按村搜索是否会将没有利用/居住的土地人的重新定居/移动而有新的发现？阿富汗的答复表示，阿富汗南部、东南部和东部的一些村子确实很难进入，但阿富汗地雷行动协调中心得出的结论是，“在阿富汗，人们可以去任何地方”，“如果阿富汗人居住在那里，我们就可以去”，问题在于改变方法。阿富汗在答复中表明了一些方法，如雇用并培训当地居民，以实现质量保障和开展调查工作等等。阿富汗还表明，阿富汗地雷行动协调中心的打算，学习社区排雷和当地招聘的质量保障人员在尽量进入全国各地方面的成功经验，如果在两年内未能做到，即在以后几年将继续追踪无法进入的地区，并将结果纳入阿富汗地雷行动协调中心每六个月举行一次的工作计划审查进程。阿富汗还表明，调查和按村搜索可能会遇到重新居住人数不足的社区，在这种情况下，调查小组将与区

当局进行协商，以确定有些居民是否居住在邻近社区或区，以便向他们收集信息，如果不能这样做，这些村子将在地雷行动信息管理系统中标出，表明必须在今后进行重新访问。阿富汗还表明，在延长请求期间将一直保持调查能力，以处理一旦产生的诸如上述等的问题。

21. 请求表明，阿富汗关于开展活动需要 6.186 亿美元的项目涉及 2013-2023 年期间执行第五条的工作。请求表明，年度资源指标的依据是阿富汗在十年时期能现实地指望获得的金额，作出的假定是，2013 年将获得与 2012 年同样的资金额。但此后每年的供资的可能会减少 6%。请求还表明，如果每年减少的资金超过 6%，那么在十年内就不能实现工作计划；如果资金逐年地减少低于 6%，那么工作计划就会在短于十年的时期实现。请求还表明，阿富汗努力确保每年平均减少低于 6%，这是积极的筹资工作能取得的最低结果。

22. 主席问阿富汗：鉴于延期请求承认资金不足是阿富汗履行第五条义务的主要风险因素之一，那么，阿富汗是否能够就在国家和国际一级作的承诺提供资料？阿富汗的答复表明了它筹集资金的努力以及作出的承诺，包括国家向阿富汗排雷行动方案和国家努力提供资金的承诺，以确保清除地雷的工作在国家优先方案中占主要地位。

23. 请求还包括其他有关资料，可供缔约国对请求进行评估和审议，其中包括对剩余威胁的详细评估、体制进程、在这些地区发现的地雷的照片和描述、社会经济影响表、按性别分类的其他事故数据、执行机构的清理情况以及其他有关图表。

24. 分析小组满意地指出，请求中提供的资料全面、完整和清楚。分析小组还指出，提出的计划是可行的，是可以很好地受到监测的，明确展示了哪些因素可能会影响到执行的速度，还列入了一个一旦获得新的资料或情况变化时使该计划与时俱进的进程。分析小组还指出，该计划较宏大，其成功取决于调查工作的结果、稳定的供资以及安全局势所提出的挑战。

25. 分析小组指出，请求就进展问题所载的年度基线非常有助于阿富汗和各缔约国评估延长期间执行工作的进展情况。在这方面，分析小组指出，如果阿富汗能够在常设委员会的会议、缔约国会议和审查会议就上述时间安排提供最新资料，那么双方都能受益。分析小组还指出阿富汗在它的计划的修订以及这种修订的原因方面向缔约国报告的重要性。