

《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》  
缔约国第三次审议会议

18 June 2014  
Chinese  
Original: English

2014年6月23日至27日，马普托  
临时议程项目10  
审议缔约国根据第5条提出的请求

## 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

### 缔约国第十三届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布设或怀疑布设了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雷区内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，因此向2011年第十一届缔约国会议提出延期请求，请求延长26个月至2015年1月1日。
2. 在2011年批准刚果民主共和国的请求时，第十一届会议指出，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，刚果民主共和国准备采取步骤查明余下的挑战究竟有多大，并据此制定计划，对完成第5条的执行所需要的时间作出明确的预测。在这一背景下，第十一届会议指出，重要的是刚果民主共和国请求延长的期限应仅为评估相关事实和根据这些事实制订一个有意义的前瞻性计划所必需的时间。第十一届会议还指出，刚果民主共和国请求延长26个月，即预计从提出请求之日算起，它将需要两年左右的时间来查明余下的挑战、制定详细的计划和提交第二次延期请求。
3. 2014年4月7日，刚果民主共和国向缔约国第十三届会议(第十三届会议)主席提出延长2015年1月1日这一期限的请求。刚果民主共和国请求将期限延长6年至2021年1月1日。

GE.14-05714 (C) 210814 220814



\* 1 4 0 5 7 1 4 \*

请回收 



4. 与 2011 年获准的请求一样，这次的请求也指出，刚果民主共和国对《公约》生效时原有挑战的认识是：有 182 个疑似危险区域。国家和国际作业人员依照用于描述原有挑战的基准，又报告了 722 个疑似雷区，因而疑似危险区域的总数为 904 个。与 2011 年获准的请求一样，这次的请求也指出，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格。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。

5. 与先前的请求一样，这次的请求也指出，在 2010-2012 年进行了“数据库清理”之后，余下的挑战包括 82 个区域，其中 12 个为需要进行排雷的确定的危险区域，70 个为需要进行技术调查的疑似危险区域。与 2011 年获准的请求一样，这次的请求也指出，刚果民主共和国进行了排雷行动普遍评估和排雷行动普查，以期为刚果民主共和国提供一个新的污染基线。请求还指出，排雷行动普查于 2009 年 4 月开始，预定于 2012 年年底完成。就准备进行的排雷行动普查和排雷行动普遍评估而言，刚果民主共和国境内 145 个区域中有 121 个尚待调查。请求又指出，由于全境的普查尚未完成，目前很难准确说清楚剩余的工作有哪些。请求指出，除此以外，刚果民主共和国还要对排雷组织最初调查汇报的区域进行非技术性调查，对 182 个雷区进行技术调查，并对非技术性调查过程中确定的任何新雷区进行技术调查，还有其他活动等等。

6. 请求指出，在有系统地核查了 82 个雷区之后，有 13 个区域被定为确定的危险区域，面积共约 522,544 平方米，69 个区域被定为疑似危险区域，面积共 13,610,804 平方米。请求指出，延长期内清理了 19 个雷区，面积 7,903,465 平方米，2011-2013 年共销毁了 162 枚地雷。这 19 个雷区包括了 13 个确定的危险区域中的 2 个，余下的 11 个确定的危险区域还有待清理，面积共约 500,882 平方米。此外，69 个疑似危险区域中有 17 个进行过技术调查，余下的 52 个疑似危险区域还有待进行技术调查，面积共约 1,869,521 平方米。请求还指出，延长期内，金沙萨市、班顿杜省和下刚果省的所有杀伤人员地雷均已清除。

7. 请求指出，自刚果民主共和国的初次延期请求获准以来，继续开展了排雷行动普查和排雷行动普遍评估活动，而通过持续性的排雷行动普遍评估活动，共确定了 13 个新的疑似危险区域，面积共 350.603,587 平方米。请求还指出，进行了排雷行动普查和排雷行动普遍评估作业之后，数据库目前存有 76 个区域的记录。

8. 请求指出，鉴于延长后的 2015 年 1 月 1 日这一期限已为期不远，刚果民主共和国表示，该国土地辽阔，加之受到气候条件的限制，特别是道路基础设施不足造成了交通困难，排雷行动普查和排雷行动普遍评估很耗费时间，进展十分缓慢，而增加人手的费用又太昂贵。请求还指出，基于这些理由，刚果民主共和国决定中止排雷行动普遍评估和排雷行动普查进程，启动了全国杀伤人员地雷污染调查，与遗留集束弹药的调查合并进行。

9. 请求指出，刚果民主共和国的全国杀伤人员地雷和集束弹药污染调查原定于 2013 年 5 月 1 日至 2013 年 10 月 31 日进行，现已延至 2013 年 12 月 31 日。4 个国际组织(排雷咨询小组、挪威人民援助会、国际助残组织和丹麦教会援助会)和 5 个本国组织(刚果民主共和国红十字会、社区综合发展行动组织、发展行动与紧急状态管理局、发挥非政府组织的协同作用消除地雷和战争遗留爆炸物组织和非洲消除杀伤人员地雷组织)参加了这一进程。请求指出，全国调查在 8 个省、14 个县和 40 个地区向 4,000 多人征求到信息。请求还指出，共调查了 403 个疑似危险区域。

10. 负责分析根据《公约》第 5 条提出的请求的缔约国(下称“分析小组”)指出，刚果民主共和国决定中止排雷行动普遍评估和排雷行动普查，认为这些方法耗时过长、费用过高而且在刚果民主共和国这么广大的领土上很难推行。分析小组就此指出，该决定导致刚果民主共和国采用更有效率的办法来查明余下的挑战。

11. 请求指出，全国杀伤人员地雷和集束弹药污染调查采用以下的方法：(a) 研究所有排雷行动普查和排雷行动普遍评估所取得的结果；(b) 分析每个地区有待清理的区域发生过冲突或部队调动的证据；(c) 会晤省政府、地区管理人员、市长、部落酋长、村长和目标人口群体；(d) 向会晤中指认的区域派驻由本国组织成员组成的非技术性调查小组，标示危险区域，开展地雷危险教育活动；和(e) 进行最后数据分析，在调查活动的基础上绘制污染图。请求还指出，在这个进程中，对 99% 的指认疑似雷区作了标示。请求又指出，在调查小组所造访的村落组织了防雷宣传和地雷危险教育培训活动，约有 27,000 名男女老幼参与。分析小组指出，积极的一面是，刚果民主共和国按照其在第 5 条第 2 款下的义务，对疑似雷区作了标示，并采取措施警告了面对地雷危险的人群。

12. 请求指出，开展全国杀伤人员地雷和集束弹药污染调查的过程中，在分析了冲突历史和确认了土地使用情况后以及在一个村庄至少有 10 人证实该村不存在污染的情况下，调查小组即注销有关区域。请求指出，在所调查的 403 个疑似危险区域中，根据人们提供的信息，确认有 238 个区域无污染并予以注销。请求还指出，在这个过程中，指认了 54 个新区域为疑似危险区域，面积估计为 411,050 平方米，分布在 7 个省，其中赤道省的污染情况最为严重。分析小组指出，不清楚这 54 个区域是不是按照联合国《国际排雷行动标准》中的准则被定为疑似危险区域的，该准则规定，“一个区域若只有地雷/战争遗留爆炸物存在的间接证据，则应定为疑似危险区域”，而“仅仅是恐惧，还不足以构成污染的合理证据”，恐惧本身需有“其他证据作为依据，才可定为疑似危险区域”。

13. 请求指出，为了评估污染程度和类型，从排雷行动信息管理系统中提取出排雷行动普查和排雷行动普遍评估所收集的数据，并与全国地雷和集束弹药污染调查的过程中收集的数据合并在一起。请求还指出，经分析和仔细研究后认为，排雷行动信息管理系统所记录的数据涉及 76 个雷区，面积共 140 万平方米。请求还指出，从该数据库提取的这些雷区数据与全国污染调查的新数据汇总。请求

又指出，查明的雷区共有 130 个，面积估计为 180 万平方米。这些区域不包括基于安全理由未作调查的东方省的阿鲁地区和栋古地区。分析小组指出，刚果民主共和国进行了覆盖全国的非技术性调查，收集到必要的信息，得以了解余下的挑战究竟有多大。分析小组还指出，积极的一面是，刚果民主共和国开展的工作导致疑似危险区域的面积大为缩小，从 14,133,348 平方米减至 1,800,000 平方米。

14. 与 2011 年获准的请求一样，这次的请求也指出，土地解禁是通过非技术性调查和技术调查进行的。请求还指出，业务人员按自己的标准作业程序行事，并遵守了进行非技术性调查和技术调查的国家标准。此外，还采取下列 6 个步骤，通过排雷/彻底清除雷场来解禁土地：调查(1 级和 2 级)；排雷现场准备(执行计划)；排雷/清理；质量管理和排雷后检查；解禁土地；和清理后的文件编制(报告和绘图)。请求还指出，迄今为止，使用的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。请求又指出，与刚果排雷行动中心紧密协调合作，通过编写高质量文件将土地释放给当局，这些文件是业务人员在作业者在刚果排雷行动中心质量管理科的指导下编写的，并由负责实施的业务人员和代表已清理土地所有者/使用者/直接受益者的当地酋长及国家主管部门的一名代表共同签署。分析小组注意到请求中提到了各类调查(诸如 非技术性调查、技术调查、1 级调查、2 级调查、排雷行动普查、排雷行动普遍评估等等)，指出有必要说明每一类调查如何有助于查明是否存在可将有关区域定为确定的危险区域或疑似危险区域的证据。

15. 请求指出，刚果民主共和国致力于改进协调，关于在刚果民主共和国实施《公约》的 2011 年 7 月 9 日第 11/007 号法为此设立了一个国家排雷行动委员会，由 4 个部委和刚果排雷行动中心组成，作为协调刚果民主共和国所有排雷活动的联络中心。请求还指出，制定了 2012-2016 年国家战略规划及配套的多年工作计划和一项由联合国刚果民主共和国排雷行动协调中心在 2014 年年底执行的过渡计划。请求还指出，已制定了 24 条国家排雷行动标准，目前正在制定新的土地解禁标准。请求又指出，每隔 3 个月举行一次刚果民主共和国境内所有排雷行动业务人员协调会议。分析小组指出，刚果民主共和国履行了它在 2011 年获准的请求中所作的承诺，完成了国家战略的制定并通过了国家标准。分析小组还指出，刚果民主共和国仍须完成土地解禁国家标准的制定。

16. 请求指出，刚果民主共和国致力于改进信息管理，而且为了规划过渡计划的执行，在日内瓦国际人道主义排雷中心的支助下，国家方案的信息管理处处长参加了在莫桑比克举办的 A1 级管理人员学习班。请求还指出，有 6 名信息管理官员接受了挪威人民援助会和联合国排雷行动协调中心的培训。

17. 请求指出，虽然没有本国的土地解禁标准，刚果民主共和国遵守了关于土地解禁和排雷作业的国际和国家排雷行动标准。请求还指出，刚果民主共和国有一个质量保证和控制部门，除了对排雷组织进行核证外，它还负责对完成清理的区域进行验证。请求指出，联合国排雷行动协调中心与刚果排雷行动中心密切合作，建立了 5 个区域业务办事处，主要负责管理各自区域的质量保证业务。请求

指出，这些区域业务办事处派工作组去即将完成排雷作业的雷区进行检查，并当着业务人员的面填写质量控制文件。请求还指出，若符合规定的标准，即同意验收排雷工作结果并解除业务人员的责任，否则业务人员必须重返该雷区工作并在日后接受再次检查。请求又指出，所有上述步骤完成后，刚果排雷行动中心/联合国排雷行动协调中心即派出联合工作组来最后验证所进行的工作。请求指出，会根据优先次序及不同社区的紧急程度和土地可利用情况，将土地全部或部分释放给地方政府。请求还指出，向刚果民主共和国武装部队借调来的 6 名质量保证检查员在贝宁接受过培训，他们轮流在 5 个区域业务办事处履行质量检查员的职责。

18. 请求指出，在业务能力方面，刚果国民警察和刚果民主共和国武装部队的工程单位与刚果排雷行动中心保持密切合作。请求还指出，已在刚果民主共和国国内和国外为刚果民主共和国武装部队借调人员举办了几次训练班，其中还包括业务主任和刚果排雷行动中心质量检查员。还有 70 多名爆炸物处理专家和排雷人员接受了培训，联合国排雷行动协调中心、排雷咨询小组和挪威人民援助会为此提供了技术支援。

19. 请求指出，绝大多数情况下，雷区阻隔了农业用地(95%)，少数情况下阻隔了道路和小径(5%)。请求还指出，已知布设或怀疑布设了地雷的区域所受人道主义、社会、经济和环境的影响最为严重的地区有加丹加省东北部地区、基桑加尼、丁贝伦盖和代凯塞地区、马尼埃马省北部地区和赤道省东南部地区，杀伤人员地雷的存在仍然严重妨碍了其中受影响最严重社区的农业和经济活动。请求又指出，难民和国内流离失所的人也受到地雷的影响。请求指出，迄今为止，2,500 多名地雷及其他战争遗留爆炸物受害者从未接受过适当的援助。

20. 上文提到，刚果民主共和国请求延长 6 年，直至 2020 年 12 月 31 日。请求延长是为了：(a) 进行技术调查和清理 130 个确定的雷区；和(b) 进行非技术性调查和技术调查以及清理和/或解禁东方省阿鲁地区和栋古地区的一些区域。计划的执行取决于资金情况、后勤问题、安全局势和地理条件(植被茂密程度、气候是否多变、雨季雨量大小)。请求指出，从作业角度来看，并考虑到刚果民主共和国以往排雷的情况、业务能力和 2009-2013 年用于排雷的财政资源，同时假设相同数量的业务人员以同样的速率不间断地工作，需要大约 47 个月才能够完全清除刚果民主共和国的地雷污染。请求还指出，在阿鲁地区和栋古地区进行非技术性调查和技术调查也需要时间，因此请求延长 6 年。

21. 分析小组指出，刚果民主共和国预计，从 2015 年 1 月 1 日算起，它需要大约 4 年时间来清理已确定的 130 个雷区，此外还需要时间来查明全国调查期间无法实地调查的东方省阿鲁地区和栋古地区的余下履约挑战。分析小组指出，重要的是，若阿鲁地区和栋古地区的安全局势发生变化，允许进行调查和清理活动，刚果民主共和国应即时通报缔约国。

22. 与 2011 年获准的请求一样，这次的请求也指出，在最初的十年间阻碍履约的因素主要有两个：在开展调查方面缺乏充分的培训及随意或不经协调地使用参

与调查的组织的资产。请求还指出，这些阻碍履约的因素导致 2002 年以来所作的调查不完整和不系统，其结果亦不可靠，因为这些调查未能准确地评估污染情况，且高估了疑似雷区的面积。请求又指出，下列几点进一步加剧了这个问题：**(a)** 缺乏交战方布设地雷的登记资料和地图；**(b)** 刚果民主共和国的面积很大；**(c)** 道路基础设施状况不佳，大多数道路未铺好，情况恶劣；**(d)** 气候条件困难；**(e)** 某些疑似或确定的雷区植被高而茂密，使排雷行动和技术调查十分困难而且排雷速度减慢；**(f)** 资金不足；和**(g)** 其他人道主义紧急情况，诸如难民和逃离战乱者返回。

23. 请求指出，根据刚果民主共和国以往排雷的情况可以断定，至少有 30% 的疑似雷区经技术调查后能够解禁。请求还指出，因此，有待排雷的总面积估计约为 130 万平方米。基于这一估计，预计的各年排雷面积如下：2015 年，319,304 平方米；2016 年，270,000 平方米；2017 年，220,000 平方米；2018 年，190,000 平方米；2019 年，150,000 平方米；和 2020 年，130,000 平方米。分析小组指出，请求中预计的各年排雷面积不包括经技术调查后解禁的土地。

24. 请求指出，预定在延长期开始前对 2012-2016 年国家战略计划加以修订，并据以制定出业务计划。该计划将考虑到本国的优先目标，重点解禁有人居住的区域和农业区域、进行道路基础设施重建的区域以及难民和逃离战乱者返回的区域。

25. 请求指出，参与执行该计划的有：**(a)** 刚果排雷行动中心，负责协调、规划和跟进刚果民主共和国的所有排雷活动；**(b)** 联合国排雷行动处，它将支持政府开展协调活动和支持刚果排雷行动中心加强其能力；和**(c)** 本国和国际从事排雷、地雷危险教育和受害者援助活动的各方，包括非政府组织和商业公司。请求还指出，刚果民主共和国打算利用国内目前参与作业的人员的现有能力，并请刚果民主共和国武装部队和刚果国民警察增援。此外，请求指出，刚果民主共和国打算加强刚果排雷行动中心的能力，以确保结束与联合国排雷行动协调中心之间过渡的时期，加强和巩固国际和国内非政府组织之间的伙伴关系，并完成土地解禁标准的制定。分析小组指出，刚果民主共和国有必要加强其国家能力，从而能够有效落实其业务计划。

26. 请求指出，延长期内计划开展的活动共耗资 2,000 万美元左右，其中 19,431,730 美元用于排雷，568,270 美元用于在东方省的阿鲁地区和栋古地区进行调查和排雷。请求还指出，随着要清理的面积逐年缩小，每年的费用也会下降。请求又指出，刚果民主共和国政府承诺每年拨出大约 600,000 美元，用于支付与方案运作有关的费用，包括协调活动。请求指出，刚果排雷行动中心打算：鼓励政府增加这些活动的预算拨款，并扩大指定用途，将工作的业务方面也涵盖在内；与联合国排雷行动处密切协调，趁举行国家协调会议之便筹募资金；趁举行国际会议之便，与联合国排雷行动处合作召开会议，以争取捐助方的支持；并与国内和国际作业方一道向传统伙伴筹募资金。分析小组欢迎刚果民主共和国政府承诺在延长期内每年提供大约 600,000 美元，用于支付方案运作费用。关于资

金筹募，分析小组注意到刚果民主共和国承诺制定一项筹资战略，指出有必要向缔约国通报履行这些承诺的步骤。

27. 请求指出，计划的执行假设现有能力会在延长期内得到强化，从而能够有更多的排雷小组。

28. 分析小组指出，刚果民主共和国作了很大努力，基本履行了第十一届会议的决定所记录的该国作出的查明余下的挑战究竟有多大并据此制定详细的计划和对完成第 5 条的执行所需要的时间作出明确的预测这一承诺。然而，分析小组指出，虽然该国为明确余下的挑战采取了步骤而且提供了各年预计排雷的面积，但尚未制定出调查和排雷直至完全清除的详细年度工作计划。

29. 分析小组指出，刚果民主共和国若能酌情每年向缔约国通报如下信息，将有利于执行《公约》：

(a) 余下雷区数目、位置和面积以及清理或以其他方式解禁这些区域的计划和按清除后解禁、技术调查后解禁和非技术性调查后解禁等类别分列的已解禁区域信息。

(b) 作出了哪些努力来筹募资金，以支付刚果民主共和国执行该国调查和排雷计划的费用。

(c) 作出了哪些努力来加强国家能力，以执行刚果民主共和国的国家计划。

(d) 此前阻碍及时执行《公约》的因素是否仍在影响刚果民主共和国履行其义务。

---