

《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

14 October 2025
Chinese
Original: English

第二十二届会议

2025 年 12 月 1 日至 5 日，日内瓦

临时议程项目 8 和 12

根据第 5 条提出的最后期限延期请求

及其分析的非正式介绍

审议根据第 5 条提出的请求

根据《公约》第 5 条请求延长完成销毁杀伤人员地雷的期限*

内容提要

南苏丹提交

导言

1. 2005 年 1 月 9 日，苏丹人民解放运动(苏人解运动)与苏丹政府签署了《全面和平协议》。¹《全面和平协议》制定了 2011 年 1 月公投时间表，此次公投最终促成南苏丹于 2011 年 7 月 9 日独立，成为联合国第 193 个会员国。
2. 在《全面和平协议》签署之前，苏丹政府于 1997 年 12 月 4 日签署《公约》，并于 2003 年 10 月 13 日予以批准。2011 年 11 月 11 日，南苏丹交存了加入《禁止杀伤人员地雷公约》的通知书，《公约》于 2011 年 7 月 9 日国家继承日对南苏丹生效。
3. 根据《公约》第 5 条的规定，南苏丹获准在 10 年内履行其排雷义务，到 2021 年 7 月 9 日为止。但是，若干因素阻碍了南苏丹在履行义务方面取得进展。这些因素包括：独立后的大部分时间国内重陷暴力，安全形势普遍严峻，严重影响了排雷工作，又增加了更多有待清理的污染。
4. 因此，2020 年 3 月 31 日，南苏丹向缔约国第十八届会议提交了延期五年的请求，随后获得批准，新的期限设定为 2026 年 7 月 9 日。尽管本国做出巨大努力，但显然无法在这一期限结束前履行《公约》第 5 条义务。

* 本文件逾期提交，以反映最新信息。

¹ 《2005 年苏丹全面和平协议》。“Peace Accords Matrix”，圣母大学克罗克国际和平研究所。
检索日期：2016 年 7 月 16 日。



5. 本文件概述了南苏丹将如何充分履行第 5 条义务。文件详细说明了所需资源，以及将采取何种方法，(针对所有污染类型)处理每个剩余危险区域。文件还承认仍然存在不确定性，并列有一项内容，专门述及尚未查明但仍可能存在的任务。南苏丹政府承诺履行《禁止杀伤人员地雷公约》规定的义务，并认为有可能在 2030 年 7 月 9 日前完成履约。

第 5 条相关挑战的起源

6. 本国从独立之日起便面临巨大的人道、发展和安全挑战。国内几乎没有柏油路，部落之间长期的紧张局势并未因解放而有所缓解。国内一些地区甚至在独立时就爆发了社群间暴力。冲突的遗留物遍布全国，不仅有雷区、集束弹药攻击区和布雷道路，而且未爆弹药也广泛存在。4,000 余人被地雷和其他未爆弹药炸伤，多处道路埋有地雷。进一步加剧后勤挑战的是，国内仅有两座横跨尼罗河的桥梁，而且都位于首都朱巴。这种状况持续至今。

上一个延长期开始时的剩余挑战

7. 据南苏丹 2020 年的延期请求报告，在履行第 5 条义务方面所余的全部挑战包括 122 个杀伤人员地雷区，面积 7,337,011 平方米，其中包括 64 个确认雷区，面积 2,866,375 平方米，58 个疑似雷区，面积 4,470,636 平方米。

自上一次延期请求后所获进展的性质和范围

8. 自 2021 年 7 月的第 5 条延期请求获得批准以来，已清理杀伤人员地雷区 21 处，面积 3,783,602 平方米，销毁杀伤人员地雷 595 枚。在此期间，南苏丹还清理了 17 个反坦克地雷区、17 条布雷道路、97 个战场和 87 处集束弹药攻击区，共解除确认或疑似危险区域 31.4 平方公里。

9. 自 2021 年以来，南苏丹继续勘查以前未知的雷区，2021 年进行了 7 次勘查，覆盖面积 140,511 平方米，2022 年进行了 7 次勘查，覆盖面积 436,764 平方米，2023 年进行了 5 次勘查，覆盖面积 301,683 平方米，2024 年进行了 6 次勘查，覆盖面积 84,892 平方米。

10. 通过事故、回返者，以及“和平红利”——可进入此前无法进入的地点，确认了以前未知的雷区。

11. 爆炸物风险教育是南苏丹排雷行动方案的基石，自上次延期请求以来，已向全国 369 万人开展了面对面的风险教育。所有风险教育团队均保持性别平衡，并面向所有群体开展工作，深入接触整个社区，以了解他们的关切和优先事项。

12. 自加入《公约》以来，共发生杀伤人员地雷事故 21 起，受害者 25 人，其中 15 人受伤，10 人死亡；而在 2011 年 11 月前，共发生杀伤人员地雷事故 1,168 起，受害者 2,918 人，其中 2,028 人受伤，890 人死亡。

妨碍在所请求的延长期内履约的因素

13. 南苏丹的战争持续多年，参战各方使用的武器种类极为多样。这导致污染不仅限于杀伤人员地雷，还包括集束弹药、布满未爆弹药的战场以及布雷道路。道路、简易机场、关键基础设施，以及住宅和农田因而受到各类危险物的影响。因此，面对这些相互竞争的清理需求，仅优先清理杀伤人员地雷显然并不合理，南苏丹因而采取了整体而高效的处理方式，而不是按威胁类型分别清理、偏重某一类危险物。

14. 自 2011 年以来，南苏丹数次爆发严重暴力冲突，尤以 2013 年和 2016 年最为突出。至今仍有零星战斗持续发生。这种局势严重影响了排雷行动的开展，不仅限制了部分地区的通行，也造成普遍的不安全环境，致使排雷行动难以顺利实施。

15. 南苏丹还面临技术挑战，尤其是存在含金属量极低的反坦克地雷，主要以低密度方式埋设在道路上。

16. 尽管南苏丹独立后各方满怀乐观，但在独立后的大部分时期，全国几乎始终存在战斗，有时出于政治原因，但更多是因土地权属或其他社群间纠纷所致。国内的分裂局势使排雷行动小组在长时间内无法进入许多地区开展工作。

17. 除了安全通行受限的困难之外，糟糕的基础设施状况和季节性降雨也使许多道路严重受损，甚至无法通行或损坏到无法用于伤员后送的程度。此外，近年来南苏丹还经历了严重的洪灾。由于这些原因，南苏丹的排雷活动在这一时期受到严重限制，以至于南苏丹常规的“排雷季”——即开展大部分排雷工作的时期——通常仅限于每年 11 月或(近年来)12 月至次年 6 月。排雷年度的缩短严重影响了工作效率。在制定工作计划时，这些气候模式已得到充分考虑。机械化排雷设备需要干燥条件才能有效运作，因此一般仅在每年 12 月至 6 月期间部署。相较之下，人工排雷小组在考虑到气候和通行条件等因素的情况下，可维持长达十个月的工作能力。

18. 旷日持久的内乱，尤其是 2013 年以后的动荡，导致数百万南苏丹民众流离失所，被迫在临时安置营中栖身。这种流离失所造成农业生产崩溃，大部分人口因此濒临饥荒。在这样的经济背景下，对排雷行动的资金支持自然受到影响，因为其他紧迫援助领域得到了优先考虑。最后，始终存在的安全威胁迫使超过一百万南苏丹人，包括许多受过排雷训练的人员，到国外寻求安全。更糟糕的是，自 2020 年以来，南苏丹遭遇了严重的气候冲击，洪涝灾害加剧，达到 60 多年来前所未见的程度。

人道、经济、社会和环境的影响

19. 雷区污染了本可用于生产的土地或阻断进入这些土地的机会。有时，由于环境因素或由于对地雷的存在缺乏了解，附近社区的成员会使用或穿越这些受污染的土地，从而将自己置于危险之中。雷区限制了农业生产、放牧和土地自然资源的利用。此外，在学校和诊所周边也发现了雷区，在南苏丹这个出行主要依靠步行的国家，地雷令出行变得极度危险。

剩余挑战

20. 截至 2024 年 12 月 31 日，南苏丹在履行第 5 条方面仍存在的挑战包括 114 个雷区，面积 4,943,561 平方米。南苏丹共有 333 个已知危险区，有待清理的总面积为 22,339,563 平方米。

表 1:

剩余爆炸物污染，截至 2024 年 12 月 31 日

危险区类型	危险区数量	危险区面积(平方米)
杀伤人员地雷区	114	4,943,561
反坦克地雷区	51	2,329,655
布雷道路	26	3,919,768
集束弹药攻击区	105	9,531,758
战场	37	1,614,821
总计	333	22,339,563

申请延长的期限

21. 南苏丹请求延期四年，从 2026 年 7 月 9 日至 2030 年 7 月 9 日，以便完成国内所有杀伤人员地雷区的清理工作。

申请这一期限的理由

22. 南苏丹政府致力于执行《暹粒—吴哥行动计划》，并计划到 2030 年尽最大可能全面清理雷区。申请延长到这一期限的理由是基于以下考虑：南苏丹现在已对其污染范围有了准确评估，并对实现清理任务的排雷要求有了清晰的理解。关于所需排雷小组的数量与类型以及所需年数的详细依据，将在详细说明中予以陈述。

工作计划

23. 南苏丹自 2013 年以来安全局势普遍不稳，因此只能部署小型机动排雷小组。这些小型队伍虽然非常适合执行勘查和局部未爆弹药清理任务，但并不适合开展雷区清理工作。为应对这一问题，南苏丹已组建并部署规模更大、更适宜的队伍，以提供满足本计划目标所需的高效清理能力。此外，机械化排雷能力也得到了提升。

24. 我们认为这一延期请求以事实为依据，且基于已证实的清理速度和现实的资源预期。然而，它同样寄托着对于国家能够实现和平的乐观与希望。毫无疑问，暴力重燃的威胁是本计划面临的重大风险，其次是排雷行动资金的不确定性。南苏丹仍高度依赖援助，粮食安全问题严峻，自 2020 年以来，又有超过 40% 的人口受到严重洪灾的影响，数百万人在国内外流离失所。因此，援助预算需要在众多互相冲突的需求和优先事项之间进行权衡。

25. 由于南苏丹面临后勤困难，必须在区域层面执行剩余排雷任务的工作计划。因此，国内各地所需的排雷资源需求均按区域层面进行安排。所有剩余排雷任务

的详细表格见附件 A。该表格载列了针对当前南苏丹地雷污染数据库中每一处区域的清理任务所采用的工作方法。

财政资源(国内和国际)

26. 南苏丹已制定明确的工作计划，力求在 2030 年前实现目标，但如果不具备更多的国内资金和国际支持，这一目标无法实现。按照当前的计划全面清理南苏丹的杀伤人员地雷，预计总成本为 1.8355 亿美元，2026 年的年度预算最高，为 4,176 万美元，到 2030 年则降至 1,605 万美元。

27. 由于支持南苏丹雷区清理工作的资金大部分(约 75%)通过联合国地雷行动处(地雷行动处)/联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)提供，因此无法保证当前的资金水平或支持履行第 5 条排雷义务的授权能够持续。此外，南苏丹特派团的优先事项可能并不总是与本计划完全一致，因此由南苏丹特派团资助的排雷小组可能会被安排执行其他工作，以支持南苏丹特派团的任务与和平进程。

机构能力

28. 在这种情况下，南苏丹迫切需要建设可持续的国家排雷能力。首先是国家排雷行动管理局应获得大力支持。2023 年通过的新《地雷行动法》为国家协调地雷行动提供了制度基础。然而，该机构仍然资金不足、资源匮乏，需要努力从国内和国际争取更多的物资和人力支持。

29. 在国际伙伴的支持下，南苏丹已取得显著成就，具体如下：

- (a) 南苏丹 90.8%的区域已不存在已知杀伤人员地雷；
- (b) 47 个乡镇(占全国总数 9.2%)仍受到杀伤人员地雷污染。

30. 鉴于在 90%的乡镇已不再有清理杀伤人员地雷区的任务，因此有充分理由让这些乡镇的排雷工作过渡到“反应性”阶段，并通过强大的国家能力提供资源。

本计划的假设/风险

31. 南苏丹在本延期请求中提出的污染区清理计划基于六项关键假设：

- (a) 可自由进入受污染区域，且冲突不会重新爆发；
- (b) 供资将持续或增加；
- (c) 新纪录的雷区数量有限；
- (d) 对剩余的主要已记录危险区域进行重新勘查，并在适用情况下，通过非技术性或技术性勘查取消或大幅缩减其标定范围；
- (e) 不会出现类似 2020 年冠状病毒病疫情那样影响人员流动性的全球性或区域性冲击；
- (f) 可维持以下清理速度：
 - (一) 人工排雷速度平均为每名排雷员每天 20 平方米，将部署 15 个作业小队，每天清理 300 平方米；

(二) 人工战场清理小组每天清理 1,000 平方米(注：这不适用于剩余杀伤人员地雷污染)；

(三) 机械排雷队每天清理 2,000 平方米。

32. 根据上述假设，已确定可能影响在本次延长期内圆满完成计划排雷活动的风险如下：安全风险、经济因素、环境因素、全球气候变化、年度可用排雷资金，以及未能重新配置排雷能力。
