

《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

30 October 2020  
Chinese  
Original: English

第十八届会议

2020年11月16至20日，日内瓦

临时议程项目11

审议根据第5条提交的请求

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\*

第5条执行事务委员会(奥地利、加拿大、挪威和赞比亚)提交

1. 刚果民主共和国于2002年5月2日加入《公约》，《公约》于2002年11月1日对刚果民主共和国生效。刚果民主共和国在其初次透明度报告中报告了在其管辖或控制下的布有或疑似布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日前销毁或确保销毁在其管辖或控制区域内的所有杀伤人员地雷。刚果民主共和国认为无法按期完成这项工作，向缔约国第十一届会议提交了延期请求，请求延期3年至2015年1月1日。缔约国第十一届会议一致同意批准这一请求。
2. 缔约国第十一届会议2011年批准刚果民主共和国的请求时指出，《公约》生效已近十年，但缔约国仍无法说明还有哪些工作要做，这一点令人遗憾，但积极的一面是，刚果民主共和国这样的缔约国计划采取步骤了解所余挑战的真正范围，并据此制定计划，准确预测完成执行第5条所需的时间。缔约国第十一届会议进一步指出，刚果民主共和国只请求获得必要的时间来评估相关事实，并根据这些事实制定有意义的前瞻性计划，这一点十分重要。
3. 2014年4月7日，刚果民主共和国向缔约国第三次审议会议提交了延长其2015年1月1日最后期限的请求。刚果民主共和国请求延期五年至2021年1月1日。第三次审议会议一致同意批准这一请求。
4. 第三次审议会议在批准请求时指出，虽然刚果民主共和国已做出巨大努力，在很大程度上履行了2011年做出的了解所余挑战真正范围的承诺，但仍不具备一份详细的年度勘查和清理工作计划，以最终完成这项工作。第三次审议会议进一步指出，刚果民主共和国已承诺在2015年1月1日前制定一项行动计划。第5

\* 因提交方无法控制的情况，本文件计划迟于标准发布日期发布。



条执行事务委员会指出，刚果民主共和国没有按照第三次审议会议的决定和建议提供更新的工作计划。

5. 2020年9月24日，刚果民主共和国向第5条执行事务委员会(下称“委员会”)主席提交了延长其2021年1月1日最后期限的请求。委员会表示关切的是，由于请求提交过迟，刚果民主共和国没有按照准备、提交和审议延长第5条最后期限的请求的程序行事。委员会回顾说，为了确保正确行使职能，这一程序要求在审查延期请求的会议举行九个月之前提交请求，以便对请求进行分析，并在请求国和第5条执行事务委员会之间进行合作交流。刚果民主共和国请求延长18个月，至2022年7月1日。

6. 2020年10月15日，委员会致函刚果民主共和国，要求进一步说明情况和提供信息。2020年10月26日，刚果民主共和国就这些问题向第5条执行事务委员会提交了补充资料。

7. 该请求中指出，在提交2014年的请求时，刚果民主共和国仍存在172个雷区，面积为2,228,734.724平方米，其中包括约1,800,000平方米的130个已知雷区和576,971.7平方米的42个新雷区。这些雷区位于以下省份：下韦莱省(3)、伊图里省(4)、开赛省(1)、马涅马省(7)、北基伍省(1)、北乌班吉省(9)、南基伍省(1)、南乌班吉省(2)、坦噶尼喀省(4)和乔波省(10)。请求中指出，130个雷区包括从地雷行动全面评估(GMAA)和地雷行动普查(GMAS)数据分析中提取的76个雷区(140万平方米)和全国勘查后确定的54个雷区(约40万平方米)。请求中还指出，这些地区不包括伊图里省的阿鲁和上韦莱省的栋古，出于安全原因，尚未对这些地区进行勘查。请求中还指出，所有172个雷区都按照相关国家标准进行了标记。

8. 委员会致函刚果民主共和国，要求提供信息，说明伊图里省和上韦莱省的阿鲁和栋古地区安全局势以及与两省勘查活动有关的可能时间表。刚果民主共和国答复说，在刚果政府及其伙伴，特别是联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的努力下，安全局势有了显著改善，尽管发生了一些孤立的零星事件，但勘查工作不会受到阻碍。刚果民主共和国还表示，2021年1月至3月，需要在这两个地区同时进行勘查，以便就清理潜在的已查明雷区进行规划。

9. 请求中指出，在第二次请求涵盖的期间，从2015年至2020年6月，刚果民主共和国通过人工排雷作业在国内13个省共核证139个雷区无雷，面积2,159,893.024平方米，其中包括119个国家勘查确定的雷区，面积1,692,601.024平方米，以及20个新雷区，面积467,292平方米。在上述所有活动中，刚果民主共和国共销毁杀伤人员地雷248枚。这139个雷区位于以下省份：

省	雷区数量(全国勘查)	雷区数量(新雷区)
下韦莱	2	3
上加丹加	2	
伊图里	4	1
南基伍	4	
卢阿拉巴	5	
南乌班吉	6	2
赤道	6	
北乌班吉	7	5
马涅马	10	5
开赛	13	
楚阿帕	15	
乔波	20	4
坦噶尼喀	25	
总数	119	20

10. 委员会致函刚果民主共和国，要求提供上一次延期期间的年度清理进度。刚果民主共和国针对委员会的问题提供了以下资料：

年	面积(平方米)	清理进度(%)
2015	450,799.024	21
2016	367,824	17
2017	491,332	23
2018	96,980	5
2019	485,740	23
2020年1月至6月	236,997	11
总数	2,159,893.024	

11. 请求中还指出，刚果国家排雷行动中心与挪威人民援助会合作，于2019年11月16日至12月16日通过非技术勘查对疑似雷区进行了重新评估。

12. 请求中指出，用于识别雷区的主要方法包括对疑似或已知雷区的非技术和技术勘查以及对已知雷区的人工排雷。非技术和技术勘查以及清理活动均根据国际和国家标准以及国家当局批准的组织的标准作业程序进行。请求中还指出，在联合国地雷行动处的支持下修订了24项国家标准。请求中还说明，将在2020年底前更新一些国家标准，以反映新的危险和作业要求。

13. 请求中指出，刚果民主共和国通过了《2018-2019年地雷行动和战争遗留爆炸物国家战略计划》，以协调排雷行动并调动必要资源，以便在2020年12月31日之前全部清除刚果民主共和国的杀伤人员地雷。

14. 请求中指出，刚果民主共和国做出规定，要建立可持续的国家能力以解决残余污染问题。这方面的工作包括为刚果国家警察和武装部队以及刚果国家排雷行动中心工作人员举办几次关于质量控制和信息管理系统等专题的培训。

15. 请求中指出，刚果民主共和国在上一次请求期间与国内一些组织协调开展工作，在村庄、学校、教会和境内流离失所者营地开展了雷险教育方案。这些方案

包括：组织儿童之间的相互学习、开展社区联络和在受影响最严重的村庄建立地方委员会，以确保社区参与，并确保在地方一级建立可持续的国家能力，开展雷险教育。截至 2020 年 6 月，共开展雷险教育活动逾 55,904 次，对象包括 811,139 名男子、903,260 名妇女、1,057,177 名男童和 971,782 名女童。

16. 委员会注意到，刚果民主共和国在其请求中提供了地雷受害者的数据。委员会还注意到，刚果民主共和国遵守了缔约国按年龄和性别分列数据的承诺。委员会注意到请求中指出的地雷和战争遗留爆炸物受害者人数存在差异，并致函刚果民主共和国要求说明情况。刚果民主共和国答复称，2002 年至 2020 年 6 月期间记录的受害者人数正确数据为 2,922 人。

17. 刚果民主共和国在请求中表示认为，下列因素妨碍其在第二次延期请求期间完成任务：(a) 资金大幅减少，排雷人员数量减少；(b) 不安全局势，武装冲突再次发生；(c) 国家的自然环境和地形特点，包括季节性降雨变化和茂密植被影响土地解禁活动的进度；(d) 道路基础设施状况不佳；(e) 其他人道主义紧急情况，包括难民和境内流离失所者回返、埃博拉疫情和当前的冠状病毒病(COVID-19)大流行。

18. 请求中指出，杀伤人员地雷继续在刚果民主共和国造成人道主义、社会经济和环境影响，对东北部乔波省、伊图里省和北基伍省造成的影响尤为严重。请求中还指出，刚果民主共和国境内的地雷妨碍受影响社区从事农业、获得住房和使用道路，从而加剧了贫困。请求中还表示，雷区继续阻碍难民和境内流离失所者安全返回。刚果民主共和国表示，2,922 名地雷和战争遗留爆炸物受害者从未获得适当援助，比例约占受害者的 27%。

19. 委员会欢迎刚果民主共和国提供的资料，并鼓励刚果民主共和国继续提供按年龄和性别分列的资料，说明为满足受害者的援助需求所做的努力。委员会指出，在请求的延长期内执行第 5 条的进展有可能为改善刚果民主共和国的人员安全和社会经济条件做出重大贡献。在请求期内开展的工作将对保护人的生命和难民人口回返、农业和社会经济发展、人道主义机构进入受影响地区和其他弱势群体地区、道路交通产生影响。

20. 请求中指出，剩余挑战是面积为 128,841.7 平方米的 33 个雷区，包括 93,424.8 平方米的 29 个已确认危险区域和 35,416.9 平方米的 4 个疑似危险区域，分别位于 9 个省份。受影响最大的 4 个省是乔波省、北乌班吉省、马涅马省和北基伍省，共有面积为 112,927.9 平方米的 21 个雷区。此外，请求中指出，阿鲁(伊图里省)和栋古(上韦莱省)地区的勘查和排雷工作仍有待完成。委员会指出，刚果民主共和国必须以符合国际地雷行动标准的方式进行报告，提供关于剩余挑战的信息，按“疑似危险区域”和“已确认危险区域”及其相对面积和污染类型进行分类。

21. 如上所述，刚果民主共和国请求延期 18 个月(至 2022 年 7 月 1 日)。请求中指出，刚果民主共和国计划在延长期内：(a) 对剩余的 33 个区域进行技术勘查和清理，(b) 完成对伊图里省阿鲁地区和上韦莱省栋古地区疑似雷区的勘查和清理工作。请求中包含一项计划，由国内若干组织在 8 个月内为受影响地区的高危人群开展雷险教育。雷险教育活动的估计费用为 88 万美元。

22. 请求中还包含一项通过包容性进程制定的详细的延长期工作计划，该计划为计算成本的多年期计划，其中规定了2021年要完成112,927.9平方米、2022年要完成15,913.8平方米这两项年度重要目标。

23. 请求中指出，目前在刚果民主共和国有一个国际作业方，将处理21个雷区。第二个作业方(挪威人民援助会)负责处理5个雷区，于2020年3月底停止作业。此外，还有12个雷区尚未分配。请求中还指出，国内作业方AFRILAM可以处理这12个雷区。请求中指出，刚果民主共和国拥有国家作业能力，由刚果民主共和国武装部队和刚果国家警察经过培训/再培训的排雷人员组成，可供所有作业方使用。

24. 请求中指出，若干情况可能对计划中的重要目标产生积极或消极影响，其中包括：(a) 是否具备资金(仍需调动)；(b) 后勤和基础设施，包括购买设备，以及进入目标地区前需要对道路和桥梁进行勘查和排雷；(c) 目前的安全局势和刚果民主共和国武装部队采取行动打击武装团体的结果；(d) 国家的自然环境和地形特点，包括季节性降雨变化和茂密植被；(e) 抗击埃博拉和COVID-19病毒的进展情况。此外，请求中还指出，考虑到目前的作业能力，作业方虽然不变但作业人员已经能够适应挑战并不间断地加快工作速度，刚果民主共和国将地雷完全清除，需耗时17个月。

25. 请求中指出，将在阿鲁和栋古这两个地区开展非技术和技术勘查以及排雷。勘查工作将由一些组织联合开展，国内组织负责非技术勘查，排雷组织负责技术勘查。这些活动将按照相关国家标准进行。

26. 请求中指出，延长期内开展的所有活动共将耗资3,880,695.65美元，其中包括排雷费用1,868,204.65美元、阿鲁和栋古地区的勘查和排雷费用568,270美元、雷险教育费用880,000美元和协调费用564,221美元。请求中指出，刚果民主共和国政府将提供564,221美元的协调费用，并需要向国家和国际捐助方筹集3,316,474.65美元。委员会承认刚果民主共和国努力确保履行国家对执行工作做出的财政承诺。

27. 请求中指出，刚果民主共和国计划以下列方式调动资源：(a) 鼓励政府增加预算项目，并为排雷行动捐款；(b) 在联合国地雷行动处驻刚果民主共和国办事处的支持下，每三个月举行一次资源调动会议；(c) 在国际会议期间组织关于刚果民主共和国的小组讨论，并与作业方一起争取得到捐助方的支持；(d) 配合国际和国内作业方调动资源。委员会指出，刚果民主共和国计划利用若干不同途径来提高对地雷行动方案的认识和调动资源，这一点值得肯定。

28. 请求中指出，刚果民主共和国有一项计划，确保地雷和战争遗留爆炸物幸存者及当地社区参与所有风险教育活动和设定优先事项，包括确定排雷后的社会需求。请求中还指出，国家地雷行动方案将招募妇女加入至少30%的排雷小组和50%的雷险教育组织，包括提高雷险教育会议中妇女的参与率，同时考虑到年龄。

29. 委员会注意到，请求中纳入了可能有助于各缔约国评估和审议该请求的其他相关信息，包括关于国家排雷机构和结构的更多细节和关于安全风险的信息，并载有附件，说明第5条挑战的最初情况、着重说明土地解禁、雷险教育和受害者援助工作的图表以及显示雷区地理位置的地图。

30. 委员会回顾，刚果民主共和国国家排雷计划的执行可能受到与安全有关的准入限制的影响，并注意到这部分工作需要国际组织和捐助者的参与。委员会就此指出，刚果民主共和国在《公约》闭会期间会议和缔约国会议上定期介绍最新进展和挑战，将使《公约》受益。

31. 委员会注意到，虽然刚果民主共和国迟交请求的做法严重影响了第 5 条执行事务委员会履行编写和提交对请求的分析报告这一任务，但刚果民主共和国提出的计划是可行的，可以监测，而且明确指出了哪些因素可能影响执行速度。委员会还注意到，该计划基于国家预算的财政拨款及稳定和不间断的国际供资。在这方面，委员会指出，刚果民主共和国每年向各缔约国报告以下情况，将使《公约》受益：

(a) 与刚果民主共和国工作计划中所列承诺相关的土地解禁进展情况，按照所采用的土地解禁方法(即通过非技术勘查撤销，通过技术勘查减少以及通过排雷清除)以符合《国际地雷行动标准》的方式分列；

(b) 阿鲁(伊图里省)和栋古(上韦莱省)地区勘查结果的影响以及刚果民主共和国工作计划中确定的年度目标，包括根据新的证据对国家工作计划进行调整后的目标，包括每年要处理的区域数量和面积，以及如何确定优先事项；

(c) 与安全有关的准入方面的进展，及其可能对重新勘查和清除雷区产生的积极或消极影响；

(d) 关于执行工作如何考虑到妇女、女童、男童和男子的不同需要和视角以及受影响社区的民众的不同需要和经历的资料；

(e) 关于受影响社区针对具体情况的雷险教育和减少雷险的计算费用的多年期详细计划的最新情况；

(f) 关于资源调动工作的最新情况，包括努力与潜在捐助者和组织接触以资助和协助实施排雷行动以及这些努力的结果，包括征聘、培训和管理新能力或额外能力的预期时间表；

(g) 在努力建立国家可持续能力以处理先前未知的雷区(包括完成后新发现的雷区)方面取得的进展。

32. 委员会指出，刚果民主共和国除如上所述向各缔约国进行报告外，还有必要在闭会期间会议和缔约国会议上以及通过利用报告指南提交第 7 条报告等方式，定期向缔约国通报与刚果民主共和国在请求所涉期间执行第 5 条和请求中所作其他承诺有关的其他动态。