

《禁止或限制使用某些可被认为具有过分  
伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》  
缔约国政府专家小组

CCW/GGE/XIII/WG.1/WP.15  
24 March 2006

CHINESE  
Original: ENGLISH

第十三届会议

2006年3月6日至10日，日内瓦

议程项目7

战争遗留爆炸物

战争遗留爆炸物问题工作组

评论“关于缔约国对2005年3月8日  
国际人道主义法与战争遗留爆炸物问题单  
(CCW/GGE/X/WG.1/WP.2号文件)的答复的报告”  
(该报告由澳大利亚墨尔本大学亚洲太平洋军事法中心  
编写，应战争遗留爆炸物问题协调员的请求提交，作为  
CCW/GGE/XIII/WG.1/WP.12号文件及其增编分发)

红十字国际委员会编写

1. 该报告以及所依据的问题单和各国答复，是对政府专家小组工作的重要贡献。虽然并非所有缔约国都对问题单作了答复，但所收到的答复很好地反映出已有的各种做法，可以在此基础上进一步探讨有关问题，诸如在相称性判断方面和在审议与集束弹药相关的具体规则时应如何考虑到战争遗留爆炸物的长期影响等。

2. 该报告是一份内容丰富全面的文件，给人留下了深刻印象。报告及所依据的问题单阐明了与有可能成为战争遗留爆炸物的弹药最为相关的国际人道主义法规则，并对如何实施这些规则提出了重要的看法。报告还对集束弹药问题的许多方面作了有用的分析。

### 对报告中所提到的问题的一般评论

3. 在先前为 2005 年 8 月份政府专家小组第十一届会议编写的一份文件 (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.19) 中, 红十字国际委员会已经对适用于成为战争遗留爆炸物的弹药的国际人道主义法原则和规则表示了它的看法。现在这份报告也提到了其中许多看法。因此, 红十字国际委员会在这里只对该报告中提到的问题作一些一般性评论。

4. 该报告指出, 各国对问题单的答复表明, 对国际人道主义法原则和规则适用于有可能成为战争遗留爆炸物的弹药的使用这一点, 答复国存在着重要的共识。红十字国际委员会赞同这个看法。查明哪些规则与此相关, 是政府专家小组工作的一个重要出发点, 也是政府专家小组在这个问题上采取的分三步走的办法中的第一步。

5. 要强调的另一点是, 该报告也指出, 答复国在某些方面的做法存在着显著的不相同和不一致之外, 其中包括:

- 它们对相关原则和规则的理解;
- 它们对这些规则如何适用于有可能成为战争遗留爆炸物的弹药的看法; 以及
- 各国在落实这些具有法律约束力的义务方面的做法。

6. 红十字国际委员会对这些不同之外感到关注, 因为它们也许意味着, 对于国际人道主义法原则和规则的内容或者对于这些原则和规则如何与战争遗留爆炸物和集束弹药相关, 缔约国的看法并不相同。在这些方面的做法不一致, 可能会使得平民群体在武装冲突的情况下受到的保护有所不足。

7. 该报告指出, 对于国际人道主义法一般原则与具有法律约束力的具体规则之间的差异, 显然还缺乏了解。我们认为, 报告在这一点上指出的差异, 是具有关键意义的差异。虽然如军事必要性和人道原则等一些一般性原则属于国际人道主义法的基本原则, 而且指导了国际人道主义法的发展, 但是国际人道主义法条约中载有的某些规则兼顾了军事方面和人道主义方面的考虑, 对合法的和非法的作战手段和方法作了具体规定。提及较具一般性的指导原则, 在不存在相关规则的情况下也许可为行动提供指引, 但绝不可替代遵守具有法律约束力的规则的义务。答复国举出的许多“原则”, 其实是见诸于国际人道主义法条约和习惯法的

具有法律约束力的具体规则。报告中正确指出，若违反其中一些规则，也许构成战争罪行，会受到刑事起诉。

8. 总之，该报告很好地综合和分析了各国对问题单的答复。因此，下面将集中评论该报告的结论和建议。

#### 对报告结论和建议的反应

9. 红十字国际委员会支持报告结尾部分提出的五项建议之中的四项建议，即建议 1、2、4 和 5。

10. 关于建议 1，批准并实施第五号议定书，必须成为国际社会为解决日益严重的战争遗留爆炸物问题所采取的应对措施的中心内容。事实上，现在就开始考虑如何利用第五号议定书生效后不久即将举行的第一届缔约国会议来促进该议定书的迅速、一致和有效实施，为时并不算太早。在第五号议定书之下作出积极的努力，可以在全世界所有地区拯救生命，大大减轻社区所面对的危险，同时推动《特定常规武器公约》进程取得重大的成果，促进各国普遍加入这一进程。

11. 建议 2 主张政府专家小组应确认所指出的各项国际人道主义法规则具有法律约束力这一性质。我们完全支持政府专家小组和即将举行的审查会议采取这样的行动。

12. 建议 4 主张敦促那些尚未对新式武器的合法性建立审查机制的国家建立这样的机制。必须回顾，2001 年举行的《公约》第二次审查会议已发出这样的呼吁。日内瓦四公约的缔约国在 1999 年和 2003 年举行的红十字和红新月国际会议上也发出了这样的呼吁。2003 年的国际会议尤其强调，鉴于武器技术的迅速发展，应当对所有新式武器进行“严格的多学科审查”。红十字国际委员会向参加政府专家小组会议的各代表团提供了“新式武器、作战手段和方法法律审查指南”。该指南是与许多政府专家合作编写的，旨在协助各国建立这样的审查机制。红十字国际委员会还计划于今年在欧洲和 2007 年在拉丁美洲、中东和亚洲举办关于武器审查程序的区域研讨会。

13. 建议 5 主张实行一种自愿性的制度，由各国宣布它们销毁那些一旦使用则会使战争遗留爆炸物问题更为恶化的旧式或过时弹药的情况。这个步骤是令人

欢迎的。它不但有助于实际查明各国认为哪些系统具有成为战争遗留爆炸物的极高风险，还可鼓励各国销毁这些系统而不是将这些系统转让给可能的使用者。

14. 该报告的总结论是，“《特定常规武器公约》的第五号议定书及国际人道主义法的现有规则相当具体，也足够全面，只要切实付诸实施，应可充分处理战争遗留爆炸物问题。”红十字国际委员会认为，这个结论有待进一步澄清。如果它仅指冲突结束后对战争遗留爆炸物问题采取的补救措施，则红十字国际委员会基本上同意。第五号议定书若切实得到实施，足以为现行敌对行动停止后应对战争遗留爆炸物问题提供适当的框架。

15. 然而，如果这个结论指的是现有国际人道主义法规则可充分处理下列两个问题，就很难理解了：

- 集束弹药的特性；
- 在判断攻击行动的相称性时，须在多大程度上考虑到战争遗留爆炸物的长期影响。

16. 这样说，是基于两个理由。首先，该报告的分析部分并没有为这一结论提供依据。事实上，分析部分第 5 段中指出，“答复国在下列方面有明显的不一致之处：对相关原则的理解；[以及]对这些原则如何适用于战争遗留爆炸物问题的表述”。此外，大多数国家要么没有论及与集束弹药的准确性和可靠性有关的具体问题，要么支持进一步拟订这方面的国际人道主义法。因此，要在该报告的分析部分或问题单的基础上为国际人道主义法在集束弹药方面的适足性下这样的结论，是有困难的。事实上，报告的主体部分表明，就区分规则、禁止不分皂白的攻击和相称性原则而言，集束弹药引起了重要的问题。

17. 在这方面，也许还值得指出，整个《特定常规武器公约》制度的一个基本信念就是，需要具体订明国际人道主义法的一般规则(即禁止具有滥杀滥伤作用和造成不必要痛苦的武器的规则)应如何适用于特定类型的武器。它并没有想当然地认为，只要切实实施一般规则和原则就足够了。事实上，《公约》的制度之所以有发展，往往正是在因为在解释或适用该报告所指出的一般规则上出现了这样的不一致。在集束弹药方面，还必须考虑到，随着这类弹药的扩散，随着更多的行为者获取这类系统，使用者在对法律的理解上和在执行法律的能力或意愿上的不同之处有可能加大而非减小。对于平民群体来说，结果可能是灾难性的。红十字

国际委员会正是基于上述理由，才要求就集束弹药的目标选择制定具有法律约束力的新规则并消除不准确和不可靠的各类集束弹药。

18. 鉴于以上所述，也就不难理解红十字国际委员会为什么对建议 3中提出的在战争遗留爆炸物和集束弹药的问题上采用的那类“最佳做法”的作用感到怀疑了。如果连具有法律约束力的规则的理解和适用都会存在分歧，以明确和一致的方式实行“最佳做法”并实际产生所期望产生的效果，就更不大可能了。而且，以“最佳做法”来处理问题，与第二号议定书中就地雷作出的具有法律约束力的承诺和许多国家目前就非杀伤人员地雷提出的具有法律约束力的规则是不符合的。

19. 有必要指出，除了建议 3 之外，该报告还警告，“如果在通过第五号议定书之后，战争遗留爆炸物问题却越发严重，……则国际社会当然会有许多成员要求采取更具有针对性和实质性的应对措施，”特别是对集束弹药采取这样的措施。我们认为，经验已表明，如果继续使用不准确和不可靠的集束弹药，战争遗留爆炸物问题无疑将越发严重，使平民群体和负责清除战争遗留爆炸物的国家为之付出巨大的代价。需要紧急制定预防措施来补充第五号议定书中就补救措施作出的承诺，以期充分解决日益严重的战争遗留爆炸物问题。

最后，除了建议 1、2、4 和 5 之外，报告还指出，在这个框架内，今后可在下列两个方面开展工作：

- 今后需要根据集束弹药的具体特性，更具有针对性地探讨现有的国际人道主义法规则是否够充分；以及
- 促使人们认识到，在判断特定弹药的使用是否符合相称性原则时，需要考虑到战争遗留爆炸物的长期影响。