



第七十四届会议

临时议程* 项目 48

协助地雷行动

协助地雷行动

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告根据大会关于协助地雷行动的第 72/75 号决议提交,所述期间为 2017 年 8 月至 2019 年 7 月。报告重点介绍了地雷行动的重要趋势,以及由地雷行动处担任主席的机构间地雷行动协调小组成员取得的一些主要成绩。其中载有《2013-2018 年联合国地雷行动战略》执行情况最后报告,并介绍了《2019-2023 年联合国地雷行动战略》。

2. 2019 年是《禁止杀伤人员地雷公约》生效 20 周年,该公约是至关重要的国际法文书,也是成功的人道主义裁军文书。2019 年还是《儿童权利公约》签署 30 周年,这项公约与地雷行动相关,因为儿童受爆炸物¹ 影响尤为严重。

3. 在本报告所述期间,暴力冲突继续对各国以及世界各地的社区和家庭造成严重破坏。联合国 2018 年的记录显示,单单是 6 个国家境内的武装冲突就导致超过 22 800 名平民因暴力而伤亡(见 S/2019/373)。尽管人们对使用地雷和其他爆炸物攻击平民和民用基础设施的行为愈加反感,但相关报告和指控仍然出现在一些冲突当中。各种爆炸物对生活在受冲突影响地区的女童、男童、妇女和男子构成

* A/74/150。

¹ 根据国际地雷行动标准,“‘爆炸物’一词系指含有炸药、核裂变或聚变材料以及生物和化学制剂的所有弹药。爆炸物包括:炸弹和弹头;制导和弹道导弹;火炮、迫击炮、火箭和小武器弹药;所有地雷、鱼雷和深水炸弹;烟火剂;集束炸弹和弹箱;药筒驱动和推进剂驱动装置;电子爆破装置;秘密和简易爆炸装置;所有类似或相关的爆炸性物品或部件。”
见 www.mineactionstandards.org/fileadmin/user_upload/imas_archives/IMAS-09-30-Ed2-Am1.pdf。



致命威胁，阻碍人道主义援助准入和社会经济发展，不利于建立持久和平以及为实现《2030 年可持续发展议程》方面取得进展。

4. 爆炸物造成的伤亡人数在 1999 年至 2012 年期间稳步下降，但自 2013 年以来又急剧上升。2017 年，全球每天有近 20 人沦为爆炸物受害者，其中几乎一半是儿童。²

5. 《2013-2018 年联合国地雷行动战略》监测和评价机制收集的数据进一步揭示了联合国开展地雷行动的国家 and 地区情况。自 2015 年以来，该机制一直能够获得 12 个国家和地区的数据，³ 这些国家和地区的爆炸物伤亡总人数在 2015 年至 2018 年期间下降了 32%。⁴ 记录显示，其中大多数国家和地区目前每年的伤亡人数不到 100 人。但该机制在 2018 年开始获得阿拉伯叙利亚共和国、也门等国的数据，伤亡总人数随之增加。⁵ 2018 年，报告伤亡人数最多的是阿拉伯叙利亚共和国，其次是阿富汗和也门。2018 年的数据显示，41% 的伤亡由战争遗留爆炸物造成，29% 由杀伤人员地雷造成，21% 由受害者操作式简易爆炸装置造成。还有一点值得注意的是，报告的伤亡人数中有 80% 以上是男童和男子。联合国通过分析这些数据订立对策，指导制定《2019-2023 年联合国地雷行动战略》，以便在考虑到实地情况的同时，确保该战略切实有效。

6. 这些数据还突显出近期的另一项趋势：简易爆炸装置、包括受害者操作式简易爆炸装置造成的伤亡比例很高。简易爆炸装置的规模、致死率、复杂性和不断变化的设计继续在技术和业务层面构成特定挑战，因此领域内的专家必须对业务活动作出重大调整。此外，当前的战争开始以城市为战场，而冲突持续时间延长、程度愈加激烈的现象更是令局势雪上加霜；在这一背景下，战争遗留爆炸物继续对平民造成严重伤害。

二. 地雷行动相关国际文书的最新情况

7. 唯有普遍接受并严格遵守国际人道主义法和人权法，才能切实提供保护。

《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》

8. 迄今已有 125 个国家批准或加入了《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》，阿富汗是最近加入该公约的国家。此外，还有 105 个国家是经 1996 年 5 月 3 日修正后的《禁止或限制使用地雷、诱杀装置和其他装置的议定书》(修正后的第二号议定书)的缔约方，95 个国家是《战争遗留爆炸物议定书》(第五号议定书)的缔约方。我促请尚未加入上述公约及其议定书的国家立即加入，并促请缔约国充分履行这些文书规定的所有义务。

² 国际禁止地雷运动，《2018 年地雷问题监测报告》(2018 年)。

³ 阿卜耶伊、阿富汗、柬埔寨、哥伦比亚、达尔富尔、刚果民主共和国、马里、巴勒斯坦国、索马里、南苏丹、斯里兰卡和苏丹。

⁴ 伤亡人数从 2015 年的 3 114 人降至 2018 年的 125 人。

⁵ 伤亡人数从 2017 年的 4 039 人增至 2018 年的 5 003 人。

9. 鉴于简易爆炸装置使用增多带来的多方面挑战，修正后的第二号议定书的缔约方就与保护平民有关的信息和办法、包括清理方法和风险教育开展了交流。联合国进行了关于人道主义影响的技术专题介绍，并说明了地雷行动处就此类装置对本组织的影响和本组织的应对能力进行摸底的初步结果。第五号议定书的缔约方必须遵守所有条款，包括关于清除战争遗留爆炸物、援助受害者以及记录、保存和提供资料(第4条)的条款。这对于保护平民、加快清理、确保安全交付人道主义援助、提高和平行动的业务实效以及为恢复和重建奠定基础至关重要。普遍加入并遵守该公约及其议定书是各国在实现持久和平与可持续发展方面取得进展的关键。我再次呼吁各国普遍作出并履行法律承诺，敦促缔约国充分遵守第4条。本着同样的精神，我促请缔约国解决使用非杀伤人员地雷造成的长期人道主义后果。

《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》

10. 迄今已有 164 个国家批准或加入了《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》。我祝贺斯里兰卡和巴勒斯坦国在 2017 年 12 月加入该公约。我继续大力鼓励尚未成为该公约缔约方的国家尽早加入该公约。

11. 在该公约生效 20 周年之际，我祝贺 31 个宣布已清除所有已知杀伤人员地雷的国家，包括在 2018 年完全履行清理义务的毛里塔尼亚。我还祝贺阿曼在 2018 年履行了销毁库存的义务。迄今已有约 5 200 万枚库存中的杀伤人员地雷被销毁；164 个缔约国中的 161 个不再存有杀伤人员地雷，3 个缔约国⁶ 正在销毁库存。

12. 第四次审议会议将于 2019 年 11 月在奥斯陆举行，届时各方将有机会审查该公约的运作和现状，坚定执行公约的决心。联合国对 2020-2024 年奥斯陆行动计划草案贡献良多。我希望由我召开的此次会议将提供新的动力，促进充分执行该公约，同时以明确的承诺和基准衡量进展情况。

《集束弹药公约》

13. 在本报告所述期间，4 个国家加入该公约，使缔约国总数达到 106 个。我再次祝贺冈比亚、纳米比亚、菲律宾和斯里兰卡成为缔约国。

14. 2015-2020 年的《杜布罗夫尼克行动计划》继续指导缔约国作出努力和承诺，争取在 2030 年之前建立无集束弹药的世界。根据第三条规定，所有 11 个缔约国必须在 2018 年 8 月 1 日之前销毁库存，这些国家均已提前履行义务。我还祝贺博茨瓦纳、克罗地亚、古巴、西班牙和瑞士在本报告所述期间彻底销毁库存。

15. 2017 年 9 月，该公约缔约国第七次会议在日内瓦举行。会上通过了“国家联盟”的概念，以加强捐助方协调和伙伴关系，促进执行公约。迄今已建立了 3 个国家联盟。⁷

16. 关于公约非缔约国使用集束弹药的报告和指控仍然令我深为关切。我敦促立即停止一切此类行为，再次呼吁各国毫不拖延地加入该公约。此外，使用集束弹药的行为现已受到普遍声讨，我还敦促缔约国在此基础上加大谴责力度。

⁶ 希腊、斯里兰卡和乌克兰。

⁷ 博茨瓦纳、黎巴嫩和黑山。

《残疾人权利公约》

17. 《残疾人权利公约》要求缔约国确保爆炸物受害者获得保健、康复、就业、社会保障和教育机会。目前共有 179 个国家是该公约的缔约方，⁸ 96 个国家是其任择议定书的缔约方。

18. 残疾人权利委员会在第二十届会议上设立工作组，为执行关于在危难情况和人道主义紧急情况下确保残疾人获得保护和安全的第十一条制定指导意见(见 [CRPD/C/20/2](#)，第 7 段)。委员会在关于第四条第三款和第三十三条第三款的一般性意见中进一步确认，应考虑到地雷受害者，并就根据该公约保护残疾人权利的所有相关决策程序与他们协商(见 [CRPD/C/GC/7](#)，第 50 段)。

19. 在本报告所述期间，残疾人权利委员会与《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》下设的援助受害者委员会开展了更多对话，以期使各国普遍加入这两项公约。

三. 《2013-2018 年联合国地雷行动战略》最后报告

20. 在《2013-2018 年联合国地雷行动战略》所涉期间，联合国根据不断变化的情况和挑战调整了地雷行动方案。地雷行动方案的职责和主导权已移交给 5 个国家当局。在同一期间内，设立了 7 个新方案。⁹

21. 即使在各国履行清理义务后，残余雷患和爆炸物的影响仍会持续数十年，这就需要培养各国的应对能力、持续开展风险教育并援助受害者。无论是否受到影响，所有国家都必须优先创造有利条件，便于幸存者充分而有尊严地重新融入社会。《2019-2023 年联合国地雷行动战略》将受害者援助作为关键的战略优先事项，特别注重根据《联合国地雷行动的受害者援助政策》确立转介途径。有必要加强与卫生、发展等其他部门的协调，确保采取多部门对策。我促请所有国家投入必要的人力、财政和技术资源，促进受害者的权利和对爆炸物幸存者的援助。

战略目标 1：降低地雷和战争遗留爆炸物(包括集束弹药)对个人的风险和对社会经济的影响

22. 要降低爆炸物带来的风险，就必须通过与国家当局和民间社会建立的有效伙伴关系，对地雷行动作出协调而全面的响应。在本报告所述期间，联合国通过全球保护群组内的地雷行动责任领域加强了全球一级的协调。在外地一级，保护群组内的人道主义地雷行动协调机制已在 15 个国家运作。

⁸ 在本报告所述期间，乍得、爱尔兰、吉尔吉斯斯坦、利比亚、摩纳哥、索马里和塔吉克斯坦加入该公约。

⁹ 以下国家方案已结束：阿尔及利亚(联合国开发计划署(开发署)，2018 年)、科特迪瓦(地雷行动处，2017 年)、埃及(开发署，2018 年)、莫桑比克(开发署，2015 年)和尼泊尔(联合国儿童基金会(儿基会)，2015 年)。新增了以下国家方案：伊拉克(地雷行动处，2015 年)、缅甸(儿基会，2013 年)、尼日尔(儿基会，2015 年)、尼日利亚(开发署，2017 年)、阿拉伯叙利亚共和国(地雷行动处，2015 年)、越南(开发署，2018 年)和也门(开发署，2015 年)。

23. 近年来，一些国家在减少爆炸物伤亡方面取得显著成果。柬埔寨 2018 年的伤亡率几乎是 2015 年的一半；¹⁰ 由于采用了新的循证勘查方法等手段，老挝人民民主共和国的清理行动效率提高，伤亡率在 2008 年至 2018 年期间下降了 90% 以上。这两个国家都获得了联合国开发计划署(开发署)的长期地雷行动支持。地雷行动处与联合国儿童基金会(儿基会)和民间社会合作，在马里境内的受冲突影响社区协调开展清理行动和风险教育，使得战争遗留爆炸物造成的伤亡人数在 2012 年至 2018 年期间减少了近 70%。数十年来，斯里兰卡政府、联合国和民间社会都在努力开展综合地雷行动。2018 年，该国没有爆炸物造成平民伤亡的报告，这在 30 多年来尚属首次。

24. 在某些情况下，联合国主要侧重于风险教育。2018 年，儿基会为 16 个国家的 10 000 多名专业人员(包括教师、儿童保护工作者和宗教领袖)提供了风险教育培训。此外，儿基会牵头的爆炸物风险教育在线论坛作为分享良好做法和技术指导的平台，已发展到包括 60 多个国家的 300 名成员。地雷风险教育促使柬埔寨社区更多地报告雷患问题，使得 10 000 多枚爆炸物装置被销毁，这反映了风险教育可如何支持地雷行动的其他方面。2018 年 11 月 15 日，地雷行动处和人道主义事务协调厅在马里举办了关于爆炸物的人道主义影响的讲习班。此次讲习班汇聚了 34 个国家和国际非政府组织、红十字国际委员会和联合国系统各实体，推动开发了爆炸物问题每月概览等定制信息产品。在马里中部地区，简易爆炸装置造成的平民伤亡人数激增。为此，地雷行动处制定了协助幸存者及其家属的快速反应机制，并为在人道主义环境下工作的司机举办有针对性的风险意识培训，减轻此类业务活动可能受到的影响。

25. 2018 年 7 月，地雷行动处应驻地和人道主义协调员的请求，在尼日利亚东北部部署了应急小组。该处与尼日利亚当局共同领导地雷行动责任领域，充分参与人道主义国家工作队活动。此类有效协调使信息收集要求得到简化，有助于为地雷行动的规划和优先排序工作提供最新相关信息。鉴于该地区流离失所现象严重，风险教育成为优先事项。2018 年，联合国为超过 195 000 名儿童提供了风险教育。

26. 阿拉伯叙利亚共和国据报有超过 1 020 万人生活在面临爆炸物隐患的社区，其中有 330 万人是儿童。¹¹ 记录显示，战争遗留爆炸物是 2018 年下半年造成儿童伤亡的主因，当年有 434 名儿童据报因战争遗留爆炸物而死伤。¹² 联合国正在努力广泛开展风险教育，人道主义地雷行动组织在 2018 年为 200 多万人提供了此类教育。

27. 乌克兰有 50 万人生活在距离雷患严重的对峙线不到 5 公里的地区，¹³ 儿基会通过由当地青年团队制作的风险教育动画视频，向超过 610 000 名儿童普及了这方面的知识。

¹⁰ 伤亡人数从 2015 年的 111 人降至 2018 年的 58 人。

¹¹ 人道主义事务协调厅，《2019 年人道主义需求概览：阿拉伯叙利亚共和国》(2019 年)。

¹² 儿基会，武装冲突局势中严重侵犯儿童行为监测和报告机制。

¹³ 见 2019 年 4 月 25 日主管人道主义事务助理秘书长就乌克兰人道主义局势向安全理事会所作的通报(见 S/PV.8516)。

28. 一些国家的爆炸物伤亡人数有所上升。虽然地雷行动处于本报告所述期间在阿富汗 45 个社区内清理了超过 7 平方公里的土地，但 2018 年的记录显示，每月平均有 118 人沦为爆炸物受害者，¹⁴ 是 2012 年人数的 3 倍还多。2018 年，哥伦比亚事故激增。为此，儿基会建立了优先排序系统，对风险最高的社区开展风险教育，同时地雷行动处为应急风险教育活动提供资金，以快速应对这一趋势。缅甸 2017 年至 2018 年的伤亡人数增加了 50% 以上，¹⁵ 这既是由于冲突持续不断，也是因为监测工作得到改进。儿基会为受影响最严重地区的 600 多名教师和 300 多名社区教育工作者提供了培训，从而使 141 000 多名女童、男童、妇女和男子接受到风险教育。即使在冲突后环境下，伤亡人数也可能增加，因为人们会被迫从事收集废金属等高危活动。在战略所涉期间内，阿尔巴尼亚的未爆弹药热点区域数目从 19 个减至 2 个，但近年来事故有所增加。

29. 地雷行动的主要目标之一是为境内流离失所者和难民的自愿回返创造安全通道和条件。地雷行动处在阿卜耶伊解除了超过 850 000 平方米的土地，¹⁶ 使流离失所人口能够安全返回家园，为人道主义行为体进入该地区提供便利，给予游牧人口及其牲畜更大的行动自由。在伊拉克，地雷行动处根据政府和联合国的优先事项，支持安全、持久和自愿回返以及恢复基本服务。其中包括由开发署牵头实施 1 250 个恢复和重建项目，这些项目涉及医院、学校、道路、桥梁、水处理厂和电力线路。由于水下爆炸物被清除，费卢杰大桥得以重建，使得河东居民前往该市唯一一家妇产医院的行程时间从 2 小时缩短至 5 分钟。地雷行动处利用无线电、短信和虚拟现实眼镜，对 1 100 名人道主义人员和 8 300 名瓦砾清理员开展风险教育。同样是在伊拉克，儿基会在 2018 年对超过 600 000 名儿童进行了风险教育。

30. 爆炸物隐患对社会经济构成风险，而减少此类风险的工作已取得明显进展，有利于加快实现可持续发展目标。在开发署援助下，柬埔寨解除了 32 平方公里的土地。其中约 80% 的土地后来用于农业，这有助于在实现目标 1、2、8 和 11 方面取得进展。地雷行动处在中非共和国安全处置了散落在一所有 400 名学生的学校和一座法院周围的手榴弹，这有利于实现目标 4 和 16。地雷行动处与哥伦比亚政府、联合国和其他合作伙伴密切协作，解除了疑似存在雷患的土地，使近 20 000 名妇女、女童、男童和男子获得生产机会，通过提供包括农业生产和生态旅游举措在内的多样化创收选择，支持实现目标 8。苏丹东部所有已知的地雷和战争遗留爆炸物均已清除完毕，700 户家庭因此能够使用牧场放养牲畜，这加快了目标 1 和 2 的实现进度。为了支持实现目标 4，在清理完 10 片雷场后，联合国又在 Hamdayat 村修建了一所中学。南苏丹有超过 44 平方公里的土地获得解禁，打通了前往 40 所学校、42 处医疗设施和 285 个供水点的路线，有助于实现目标 3、4 和 6。重要路线的清理工作和新建的食品分发中心还使世界粮食计划署能够向上尼罗大区境内的高危社区提供人道主义援助。

¹⁴ 这是指地雷、战争遗留爆炸物和受害者操作式简易爆炸装置(联合国阿富汗援助团将其记录为压发式简易爆炸装置)。

¹⁵ 伤亡人数从 2017 年的 176 人增至 2018 年的 276 人。

¹⁶ 解禁土地是指利用各种程序，重新向当地社区开放疑似存在爆炸物隐患的土地。此类程序可包括非技术性勘查、技术性勘查和清理工作。

31. 地雷行动处在巴勒斯坦被占领土内帮助联合国驻加沙的几处设施清除了爆炸物，这些设施包括中东和平进程特别协调员办事处大院、儿基会的海水淡化厂以及联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处开办的学校(该校教室内发现一枚未爆坦克炮弹)。该处还对 8 500 多户家庭开展了针对高危人群开设的防范冲突培训。

32. 地雷行动处在索马里与埃塞俄比亚接壤的边境地区制定了基于社区的项目，解禁了超过 6 平方公里的土地，对 48 000 多人开展了风险教育，其中 70%是儿童。该项目提供的就业机会支持了 240 多名索马里男子和妇女，其中近 40 人的年龄在 30 岁以下；这些就业机会还为 400 多户家庭和 2 500 多名个人提供了稳定收入。

33. 也门约有 2 640 万人生活在可能存在爆炸物隐患的省份，¹⁷ 这是造成儿童伤亡的第三大原因。¹⁸ 正在进行的冲突以城市为战场，而且战况相当激烈，这些因素以及所用的武器类型都导致清理工作极为复杂。为此，人道主义协调员启动了地雷行动责任领域，以便加强协调。联合国支助荷台达协议特派团正在增设技术顾问，提高地雷行动能力。开发署通过其合作伙伴也门地雷行动执行中心解禁了超过 11 平方公里的土地，销毁了 12 000 多枚反坦克地雷、近 2 200 枚杀伤人员地雷、1 700 枚受害者操作式简易爆炸装置、237 枚集束弹药和 210 000 枚未爆弹药，从而使人道主义援助能够顺利送达。此外，儿基会还支持国家当局和其他合作伙伴开展大规模风险教育运动。2018 年，这些运动在 20 个省、特别是流离失所现象严重的地区对 150 多万人开展了风险教育，其中有 100 多万人是儿童。在开展风险教育方案后，萨那、亚丁、伊卜、阿姆兰、扎马尔等地区的儿童伤亡人数有所下降。

战略目标 2：国家和国际行为体在更广泛的伤残应对工作中向地雷和战争遗留爆炸物受害者提供全面支持

34. 在受冲突影响的国家，确保为爆炸物受害者持续提供全面支持是一项重大挑战，这些国家的公共卫生和社会支持系统因资源有限而捉襟见肘。联合国注重支持国家架构和提高能力。但在一些紧急情况下，联合国会通过与其民间社会建立的伙伴关系提供更直接的支持。

35. 阿拉伯叙利亚共和国据报有 50%的保健中心已被摧毁或损坏，爆炸物受害者很难获得护理。地雷行动处支持并协调人道主义地雷行动行为体开展受害者援助，包括通过流动小组提供身体康复、社会心理支持、医疗支持、转介和自我护理服务。

36. 在紧急情况以及联合国长期开展地雷行动的情况下，建立和维护转介机制对于确保幸存者获得现有的全部专业支持至关重要。联合国在达尔富尔、马里、也门、巴勒斯坦被占领土等地建立并使用了转介机制。联合国支援哥伦比亚政府启动新的在线系统，登记并监测对爆炸物幸存者的援助情况，使他们有更多机会使用各个国家机构提供的支持机制和服务，如土地归还、农村家庭住房补贴和身心保健服务。

¹⁷ 人道主义事务协调厅，《2019 年人道主义需求概览：也门》(2018 年)。

¹⁸ 儿基会，武装冲突局势中严重侵犯儿童行为监测和报告机制。

37. 在人道主义群组系统中，地雷行动和儿童保护两个责任领域加强了风险教育和受害者援助方面的协作。¹⁹ 民间社会等各方参与的地雷行动责任领域提倡将受害者援助纳入需求评估和人道主义应急计划。

38. 地雷行动处向阿富汗的 6 800 多名冲突直接受害者提供了矫形器、假肢以及固定和流动理疗服务，并提高了 5 800 多人对残疾问题的认识。紧急受害者援助项目向 27 个省的 1 000 多户家庭提供了一揽子即时援助。66% 的受益人报告称，他们因此获得了至少 2 个月的粮食供应。

39. 2018 年，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议设立了协调机构，援助爆炸物受害者。缅甸有 250 名幸存儿童和其他爆炸物受害者通过儿基会获得适当支持。经过广泛宣传，缅甸政府在 2017 年第 4 季度开始为受害者援助拨款；迄今已有 500 名受害者获得政府支持。

40. 厄立特里亚有 150 000 名残疾人，其中 75 000 人是儿童，据估计有一半的残疾由爆炸物导致。²⁰ 在接受过儿基会培训的社区康复工作者的援助下，5 300 多名儿童在本报告所述期间获得社会心理支持和身体康复服务，包括驴子等行动辅助工具，从而能够更好地接受教育和参与社会生活。为了支援西撒哈拉，地雷行动处通过微型创收项目援助了 250 多名幸存者和家属。这些幸存者来自阿尔及利亚廷杜夫及周边地区的所有 5 个难民营，其甄选程序考虑到了性别均等。

41. 2018 年，地雷行动处支持索马里国家当局开展受害者援助情况分析。相关综合报告载有关于有效开展受害者援助的具体建议，目前正在根据该报告制定行动计划。地雷行动处支持苏丹国家当局制定 2017-2019 年国家援助受害者战略，向 200 名幸存者提供康复和社会经济支持。开发署正在与越南劳动、残疾人和社会事务部合作，开发新的幸存者跟踪和案件管理系统。幸存者一直在参与新系统的开发工作，他们将能够利用该系统在线更新信息并打印证书，以获得政府援助。

战略目标 3：加快向国家行为体移交地雷行动职责，增强国家履行地雷行动职责的能力

42. 联合国继续优先向国家当局移交地雷行动职责和主导权。2017 年，地雷行动处将修复武器弹药储存设施的方案移交给科特迪瓦政府。

43. 在其他情况下，联合国完成向国家当局的移交工作后，政府会要求联合国继续在特定领域提供援助。例如，2018 年，阿富汗政府在从地雷行动处获得地雷行动方案主导权后，要求该处继续在宣传、资源调动、资金管理、合同订立等领域提供技术支持。刚果民主共和国国家当局在完成责任移交后，要求地雷行动处继续留在该国，协助提高其在质量保证和信息管理方面的能力。

44. 开发署已将黎巴嫩 12 项地雷行动职能中的 3 项移交给国家行为体。地雷行动处正在达尔富尔支持向联合国国家工作队和国家当局移交工作，这是非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动缩编和重组的一部分。除正式培训外，还为地雷行动实

¹⁹ 瑞士发展合作署，《保护工作在人道主义行动中的核心地位：2018 年全球保护群组审查》(2019 年)。

²⁰ 儿基会，2018 年厄立特里亚国家办事处年度报告。

施人员配备了国际辅导员，通过岗位培训提高其能力；目前正在开展系统性勘查，以便准确移交残余雷患数据。

45. 在其他情况下，各国会要求联合国根据不断变化的冲突动态，扩大或调整其对国家对口单位的支持。地雷行动处通过向伊拉克提供技术顾问和联络官，以及地雷行动管理、质量管理、风险教育和资源调动方面的培训，扩大了对地雷行动管理机构的支持。当地有近 750 名警察完成了爆炸物危险应急人员培训或爆炸物和简易爆炸装置处置培训。地雷行动处通过支持协调、核证和应对规划工作，提高了利比亚地雷行动中心的效率和实效，并培训该国团队从雷患严重的弹药储存站清除和销毁了 200 多吨战争遗留爆炸物。

46. 2018 年，开发署在越南设立新项目，支持政府解决该国境内广泛存在的残余雷患问题。在这一项目的推动下，越南根据人道主义和发展标准，为清理工作建立了新的优先排序系统，并全面注重在实现可持续发展目标方面取得进展。

47. 地雷行动处和索马里国家当局联合担任地雷行动协调小组主席，共同审查与清理工作、优先排序和实施人员任务分配有关的新请求。在本报告所述期间，联合评估团访问了索马里的 5 个联邦成员州。地雷行动处在南苏丹开展了 40 多次联合质量保证团，作为其能力发展和辅导工作的一部分，为最终向国家自主权过渡做好准备。

48. 为了培养哥伦比亚的地雷行动能力，支持该国在 2021 年之前根据《禁止杀伤人员地雷公约》履行清理义务，地雷行动处向民间排雷组织提供了大量援助。其中包括哥伦比亚革命武装力量-人民军前成员根据《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》为自身群体创立的排雷组织，该组织迄今已为 100 多名前战斗人员提供了就业和重返社会的机会。地雷行动处还通过地区协调项目，在该国 9 个受影响最严重的地区加强协调，确保在这些地区派驻人员并与受影响社区联络，以便更好地为国家一级的决策进程提供信息。

49. 联合国协助柬埔寨、南苏丹和土耳其根据《禁止杀伤人员地雷公约》制定国家地雷行动战略，支持《2030 年议程》。

50. 按照国际地雷行动标准制定国家地雷行动标准也是联合国支援阿富汗、柬埔寨、伊拉克、利比亚、南苏丹和苏丹的关键领域。阿富汗和伊拉克的国家标准涉及减轻简易爆炸装置的威胁。

51. 地雷行动处在西撒哈拉提供技术咨询，支持萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线执行《关于遵守全面禁止杀伤人员地雷规范的承诺书》，销毁所有已知的杀伤人员地雷库存。

战略目标 4：促进地雷行动，并将其纳入多边文书和框架以及国家计划和立法

52. 在《2013-2018 年战略》所涉期间，大会决议和秘书长报告越来越多地提及地雷行动。安全理事会在第一项专门讨论地雷行动的决议即第 2365(2017)号决议中，探讨了地雷行动的综合办法。同样，地雷行动也在日益纳入人道主义规划程序。2018 年，地雷行动纳入了 16 项人道主义应急计划，并在阿富汗、利比亚、缅甸、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和巴勒斯坦被占领土被列为优先事项。尼日利亚将地雷行动纳入 2018 年的博尔诺州回返战略。

53. 地雷行动还纳入了许多国家发展框架，包括哥伦比亚的 2018-2022 年国家发展计划、伊拉克的重建和发展框架、利比亚的 2018 年联合国家评估和联合国的 2019-2020 年利比亚战略框架，以及南苏丹的 2018-2021 年国家发展战略。柬埔寨和老挝人民民主共和国政府通过了关于地雷行动的国家可持续发展目标。乌克兰议会核准了地雷行动法。

54. 阿富汗将地雷行动纳入 2018-2021 年国家和平与发展框架，以支持在实现可持续发展目标方面取得进展，并将地雷行动与城市、农业和工业发展这三项国家优先方案的目标挂钩。地雷行动处协助政府拟订关于执行《禁止杀伤人员地雷公约》的文书，这项文书在 2018 年 9 月 5 日经总统令签署成为法律并获得核可。

55. 在中非共和国，地雷行动处在武器弹药管理能力建设方面提供的支持是制裁委员会核准豁免请求的决定因素。豁免请求得到核准后，国防和国内安全部队便可获得适当的装备。地雷行动处支持刚果民主共和国政府为 2018-2022 年制定新的小武器和轻武器控制和管理国家行动计划。

56. 联合国支持一些国家的地雷行动管理机构根据《禁止杀伤人员地雷公约》编写履约计划和延期请求。在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那、伊拉克、南苏丹、苏丹、塔吉克斯坦、也门和津巴布韦从此类援助中受益。

57. 在塞浦路斯，地雷行动处通过分析数百份雷场信息文档，从地雷行动数据库中删除了 900 000 平方米的疑似危险区，以便更加准确地反映已知威胁的情况。2019 年 2 月，希族塞人和土族塞人领导人同意实施与排雷有关的建立信任措施，即勘察和解禁 18 个疑似危险区(缓冲区两侧各有 9 个)，这项进展令人鼓舞。地雷行动处在缓冲区周围开展的培训、技术性勘察和评估保障了联合国维持和平人员和塞浦路斯失踪人员调查委员会工作人员的安全，该委员会的任务是找回、辨认和归还在 1963/64 年和 1974 年事件期间失踪人员的遗骸。这有助于在两族之间建立信任，支持在塞浦路斯境内达成和解协议。

58. 缅甸社会福利、救济和重新安置部与儿基会共同担任地雷风险工作组主席，其成员包括 10 个部委以及 41 个国际和国家组织。工作组负责推动制定共同的减少风险战略，执行机构间和部委间工作计划。有 4 个邦级地雷风险工作组在克钦、克耶、克伦和掸邦运作。

59. 在儿基会支持下，阿拉伯叙利亚共和国教育部将爆炸物风险教育纳入国家学校课程。风险教育还在所有 14 个省的脊灰免疫运动中纳入主流，重点针对据报存在爆炸物隐患的地区开展教育。

60. 开发署在土耳其解禁了 4 平方公里的土地，销毁了 34 000 枚杀伤人员地雷。该国正在按照欧洲联盟的综合边界管理政策，努力发展并增强法律、机构和技术能力，建立开放和安全的边界，上述举措正是这项努力的一部分。

61. 在也门，开发署正在联合国支助荷台达协议特派团与也门地雷行动执行中心之间发挥协调作用，后者通过地雷行动支持《荷台达协议》。此外，开发署还在向该国地雷行动管理机构提供用品、设备等直接援助。

内部承诺

62. 除上述战略目标外，联合国还承诺增强自身能力。在本报告所述期间，联合国在以下三项承诺方面取得重大成绩：加强执行《联合国地雷行动方案性别平等指导方针》、促进遵守国际地雷行动标准和《国际弹药技术准则》，以及加强联合国工作人员的实务技能。

63. 2018 年 11 月，第一支在阿富汗境内开展业务的混合性别排雷小组清理了巴米扬省的最后一处雷场。柬埔寨国家当局根据《联合国性别平等指导方针》，利用开发署提供的技术和财政援助，制定并启动了 2018-2022 年在地雷行动中实现性别平等主流化的战略。

64. 地雷行动处向伊拉克派遣了性别问题专家，负责制定性别平等主流化计划以及关于性别和多样性问题的工具包。这方面的一项初期成果是将女警纳入爆炸物应急人员培训方案。在伊拉克的这一方案下，地雷行动处还将《联合国性别平等指导方针》译为阿拉伯文，并与该国地雷行动管理机构内的性别平等问题股建立伙伴关系。地雷行动处在索马里制定了在采购、项目设计、执行以及监测和评价方面实现性别平等主流化的计划。

65. 由地雷行动处担任主席的国际地雷行动标准审查局起草了风险管理、建筑物清理和简易爆炸装置处置标准，对 2018 年 5 月公布的联合国简易爆炸装置处置标准作出补充。该机构还更新了其他 6 项准则，目前正在考虑制定新的受害者援助标准。此外，裁军事务厅最近还出版了 3 份支持执行《国际弹药技术准则》的指南。

66. 地雷行动处根据我的裁军议程，制定了减轻简易爆炸装置威胁的智能技术路线图，以增强联合国减轻简易爆炸装置威胁的能力。该举措旨在汇聚联合国各实体和国际合作伙伴，促进其协同评估威胁、确定适当技术并与正在开展的减轻威胁举措相衔接，从而协调国际努力，加强信息共享。

67. 此外，地雷行动处还就简易爆炸装置对联合国的影响和本组织应对该威胁的能力进行了摸底。该处采访了联合国近 40 个实体的工作人员，发现受影响最大的工作领域涉及业务实效、安全评估、人道主义和保护对策、工作人员安全和安保、战略规划和方案拟订以及政策制定。所有受访者一致认为，要有效应对这一问题，就必须改进信息共享、建立伙伴关系、实现标准化数据收集并采取预防性办法。我赞赏地注意到地雷行动处在这一复杂敏感问题上开展的工作。我大力鼓励有能力的国家在财政和其他方面作出贡献，根据联合国的需求，在减轻简易爆炸装置威胁方面开展能力建设。地雷行动处必须能够采取创新办法，通过信息共享加强机构间协调，为本组织提供培训和工具，并在此过程中创建协调一致的全系统办法，这对于联合国在当前冲突环境下安全有效运作至关重要。

68. 在加强联合国工作人员实务技能方面，联合国项目事务署(项目署)为 310 名地雷行动人员提供了与人力资源和采购以及组合、方案和项目管理有关的培训。儿基会培训了 81 名专业人员，其中三分之二是联合国工作人员；这项培训旨在帮助他们采用公共卫生办法，加强拟订风险教育方案，并制定更具协作性的成果框架，整合地雷行动的所有组成部分。

《2019-2023 年联合国地雷行动战略》介绍

69. 2018 年,地雷行动处协调并牵头起草了《2019-2023 年联合国地雷行动战略》。²¹ 经过在 6 个月内与 300 多个利益攸关方开展的广泛磋商,该战略于 2018 年 12 月 4 日获得机构间地雷行动协调小组负责人的核可。

70. 该战略为地雷行动提供了综合的全系统办法,借鉴了《2030 年议程》等全球框架,引入了与性别和年龄多样性有关的跨领域目标,并在人道主义援助、人权、保持和平等更广泛的优先事项中将地雷行动纳入主流。该战略将指导机构间地雷行动协调小组的工作,构成对各参与实体进行集体和个人问责的框架。该战略还引入了变革理论以及经过强化的监测和评价机制,我将在提交大会的报告中介绍其成果。

战略成果 1: 加强对个人和社区的保护,使其免受爆炸物造成的风险和社会经济影响

71. 地雷行动可通过各种方式加强对平民的保护,促进社会经济增长,包括为此解禁存在雷患问题的土地,以及对人道主义工作者和高危社区开展风险意识宣传。

72. 随着被迫流离失所的人数继续增加,联合国调整了对策,以求有效地向流离失所人口提供保护,使其免受爆炸物伤害。地雷行动处在利比亚培训了一支性别均衡的境内流离失所者小组,以便在营地中开展风险教育。南苏丹的 30 多所学校、39 家诊所和 185 个供水点经核实已无爆炸物隐患,境内流离失所者因此得以安全自愿地返回家园,恢复生计。2019 年 4 月,开发署和黎巴嫩国家当局为叙利亚难民举办了区域风险教育讲习班。

73. 由于在刚果民主共和国开展了地雷行动,社区成员得以重新进入农田,目前已有 4 700 人能够安全取水,这两项成果分别符合可持续发展目标 1 和 6。清除雷患后,伊拉克哈维杰的输电线将重新为 100 000 人供电,这有利于实现目标 11。地雷行动处在巴勒斯坦被占领土开展了爆炸物风险评估程序,使价值 2 200 万美元的基础设施项目得以安全迅速推进。

74. 2019 年 6 月,地雷行动处在初步评估之后,与联合国中非共和国多层面综合稳定团和该国政府当局协调,安全转移了对布阿尔和班吉的平民构成威胁的大量危险爆炸物。

75. 2019 年 4 月,儿基会和日内瓦国际人道主义排雷中心针对风险教育需求增加的情况,成立了爆炸物风险教育咨询组。咨询组将向地雷行动部门和其他部门提供指导,确定如何更好地纳入风险教育,并提升其成效和效率。

战略成果 2: 受爆炸性物影响的幸存者、家属和社区享有获得保健和教育的平等机会,并充分参与社会和经济生活

76. 尽管我多次呼吁,受害者援助仍然是人道主义地雷行动中最缺乏资金的支柱领域,我对此深为遗憾。为了采取步骤解决这一问题,我在 2019 年的国际提高

²¹ 可查阅 https://mineaction.org/sites/default/files/documents/un_mine_action_strategy_2019-2023_-_final_for_online_0.pdf。

地雷意识和协助地雷行动日发起了由联合国领导的全球宣传和筹资运动——“安全地面”。这项运动旨在将雷场变为运动场，提高国际社会对爆炸物受害者和幸存者的认识，为受害者援助方案和项目调动资源。

77. 联合国在国家一级支持相关举措，以便更好地收集和分析关于受害者及其需求的数据。这包括在利比亚开展情况和利益攸关方分析，为国家受害者援助计划提供信息，以及评估越南两个省对残疾人的支持情况，开发署正在当地使用新的幸存者跟踪和案件管理系统。尽管缺乏资金和可靠数据，而且难以获取相关信息，开发署依然开始对乌克兰的受害者援助情况进行摸底。

78. 将爆炸物受害者纳入国家残疾问题战略和案件管理系统对于强化幸存者所需的长期全面支持至关重要。在开发署支持下，柬埔寨的 2019-2023 年国家残疾问题战略计划实现了这一点。儿基会开始将受害者援助支持纳入缅甸的国家儿童保护案件管理系统。地雷行动处正在与阿富汗政府共同开发在线系统，管理和改进向爆炸物受害者等残疾人提供援助的工作。

战略成果 3：国家机构有效领导并管理地雷行动职能和职责

79. 联合国在地雷行动中为国家自主权和能力提供支持，这项工作的内容在各国之间差异较大，取决于国家当局的成熟度、能力和需求。自 2018 年以来，阿富汗国家当局一直在有效地领导并管理本国的地雷行动方案。地雷行动处应其要求，重点应对与爆炸物威胁不断变化的特征有关的新挑战。地雷行动处目前正在协助国家地雷行动管理机构制定标准作业程序，在充分尊重人道主义原则的情况下，优先在政府控制地区和冲突持续地区采取地雷行动干预措施。最近，与伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)的冲突在伊拉克广大地区造成新的雷患问题，阻碍人道主义准入，不利于实现稳定。为此，地雷行动处以任务分配和报告机制为重点，向国家当局提供战略和技术咨询。在也门，开发署正在与地雷行动管理机构合作建立地雷行动协调中心，而儿基会则在协助国家当局制定用于协调地雷风险教育的标准作业程序。开发署正在塔吉克斯坦支持实施新的信息管理系统，改进对危害影响的分析，制定透明的优先事项，衡量业务效率。

80. 一些国家正在采取重大步骤，加强对地雷行动的支持。2019 年初，缅甸政府发起了关于建立国家地雷行动管理机构的讨论，并参与了在联合国日内瓦办事处举行的国家地雷行动方案主任和联合国顾问国际会议。2019 年 3 月 20 日，关于管理和执行地雷行动的法令在越南生效。为了支持执行该法令，开发署协助国家地雷行动中心开展自我评估；目前开发署正在制定战略，以便履行法令所述的承诺，包括加强国家和区域信息管理系统之间的协调。

跨领域战略成果 1：维持并加强地雷行动工作的势头及其受关注程度，包括在人道主义援助、人权、建设和平、实现稳定和可持续发展方面将其纳入主流

81. 地雷行动是和平与安全、人道主义和发展之间联系的核心，需要采取综合全面的全系统办法。

82. 2019 年，联合国对人道主义方案周期作出修订，以促进多部门分析，优先援助最需要的人。现在地雷行动将更好地纳入人道主义需求概览和人道主义应急

计划下的分析、规划和监测工作。所有阶段都特别注重考虑爆炸物隐患、地雷风险意识等各个方面，而脆弱性分析则特别提及了地雷行动幸存者。

83. 在区域一级，地雷行动处根据 2017 年 6 月的谅解备忘录，向非洲联盟领导的工作组提供技术咨询，协助制定全非洲预防和打击简易爆炸装置的战略。该处还为制定非洲联盟关于在和平支助行动中管理所收缴武器的政策作出贡献。

84. 保护群组在阿富汗协助联合国领导层与冲突各方就地雷行动的人道主义任务等问题开展讨论。缅甸政府根据总统令设立了部际委员会，防止武装冲突中出现严重侵犯儿童行为。参与地雷行动的行为体将与国家工作队互动协作，支持目前正在制定的行动计划。在索马里，地雷行动处通过清理摩加迪沙大学、国家体育场等公共基础设施，支持联合国索马里过渡计划。

跨领域战略成果 2：地雷行动方案满足来自不同群体的妇女、女童、男子和男童的特定需求，同时促进增强其权能并给予其包容

85. 2019 年，项目署和平与安全小组启动了 2019-2023 年性别和多样性问题战略，确保地雷行动处按照全系统性别均等战略、全系统目标以及可持续发展目标 5 和 10 执行任务。在伊拉克，促进性别平等的规定已纳入采购程序，面向国家合作伙伴的性别平等主流化标准做法也已制定完成。伊拉克辛贾尔的混合性别小组汇聚了来自不同宗教和族裔的人员，支持增强妇女权能，促进在各群体之间建立保持和平的纽带。在儿基会支持下，也门的 17 000 多名耳聋儿童接收了为其量身定制的风险意识培训，这符合可持续发展目标 4 的要求。

四. 意见和建议

86. 冲突日益激烈且旷日持久，城市沦为战场的现象对保护平民构成严峻挑战，爆炸物造成的长期危害便是其中之一。冲突各方蓄意或以其他方式不加区分地攻击平民和民用物体，包括保健设施等关键基础设施，令人严重关切各方在多大程度上遵守了国际人道主义法和人权法规定的义务。难民和境内流离失所者的人数达到空前水平，引发了极其严重的人类灾难，爆炸物的威胁使他们的处境更加艰难。我要再次提醒冲突各方和会员国，他们有义务自己尊重并确保其他各方尊重国际人道主义法和人权法以及国际难民法。我要敦促那些尚未加入所有地雷行动相关文书的国家加入这些文书，确保其得到执行，为促进人道、和平与稳定以及实现《2030 年议程》作出贡献。我还呼吁在所有停火与和平协议中列入明确的信息共享条款，以便迅速识别、标记和移除爆炸物。

87. 我高兴地注意到柬埔寨、老挝人民民主共和国、斯里兰卡、越南等国与联合国合作制定了用于确定地雷行动干预措施优先顺序的专业办法，成功降低了伤亡率，并促使各国制定战略，履行其根据国际人道主义法所作的国家承诺。《禁止杀伤人员地雷公约》第四次审议会议的筹备工作正在进行当中，我承诺联合国将支持制定具体的行动计划，推动各国普遍加入该公约，确保所有缔约国履行承诺。

88. 新的《2019-2023 年联合国地雷行动战略》体现了地雷行动的全系统办法。其目标和成果反映了全球主要的优先事项，包括性别、青年和多样性问题，这些

问题也纳入了人道主义应急框架，有利于执行《2030 年议程》。该战略提供了基于变革理论的强效问责框架，可推动联合国做好统筹协调，履行采取有效行动的承诺。我促请会员国为在国家、区域和全球各级执行该战略持续提供长期资金。

89. 联合国对地雷行动采取综合全面的办法。这一办法有赖于以下各方面之间的持续互动：实地需求、规划和方案拟订；机构任务规定；政策和指导；人道主义和人权机构。机构间地雷行动协调小组以及与民间社会定期开展的对话为此类多渠道互动提供了支持。地雷行动处发挥带头作用，与民间社会组织共同主持重振地雷行动责任领域的工作，以增强伙伴关系。这促使外地一级建立起地雷行动保护协调员网络，有助于更加深入地在地雷行动纳入人道主义应急工作。我大力鼓励会员国在为人道主义、建设和平与发展方面的干预措施制定规划和编制预算的最初阶段就考虑地雷行动。

90. 我对爆炸物幸存者援助工作仍然资金不足深为关切。受影响国家的未来在很大程度上取决于各国是否有能力提供适当水平的身心护理服务，确保本国境内的受影响人口能够重新有尊严地融入社会各个方面。对于一些国家而言，提供此类援助是法律义务。我敦促所有会员国，包括受影响国和参与国，将这一问题纳入国家和国际议程，并采取适当措施，纠正目前资金不足的状况。我还鼓励所有国家和相关行为体支持“安全地面”全球运动，该运动旨在支援受影响人口，为爆炸物受害者筹集资金。

91. 我在裁军议程中促请联合国各实体在地雷行动处的领导下，推动加强全系统举措，应对简易爆炸装置的威胁。因此，我欢迎联合国简易爆炸装置处置标准完成定稿，也欢迎制定减轻简易爆炸装置威胁的智能技术路线图。该工具以伙伴关系为基础，具有创新性和前瞻性，有望推动联合国更好地防范此类威胁。我赞扬地雷行动处和联合国其他相关实体就简易爆炸装置问题开展的工作，鼓励有能力的各方提供人力、技术和财政资源，加强采用全系统办法，应对这一威胁。

92. 联合国数以千计的本国和国际工作人员或是在总部倡导地雷行动，或是在外地执行各项方案。如果没有他们，本报告所述的成绩便无从取得。这些男女工作人员在最困难的条件下开展工作，保护受影响人口、人道主义工作者和包括维持和平人员在内的联合国人员，使其免受爆炸物的致命威胁。