

《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》
缔约方政府专家小组

CCW/GGE/2008-II/1
27 March 2008
CHINESE
Original: ENGLISH

2008 年第二届会议

2008 年 4 月 7 日至 11 日，日内瓦

议程项目 6

集束弹药

各国代表团对临时工作计划所列议题的意见汇编

主 席 提 交 *

一、导 言

1. 自第三次审查会议(2006 年 11 月 7 日至 17 日)以来，各方对列于政府专家小组 2008 年第二届会议临时工作计划(CCW/GGE/2008-II/2)中的各项议题提出了一些看法(提案、工作文件、声明、评论、意见)。为便于进一步审议这些议题，在此摘编了相关的要点，并按 4 月份会议临时工作计划中的题目分列。

2. 每个标题下面列出的相关要点并无特定优先顺序。为段落编号，完全是为了便于引证。没有列明是哪个国家提出这些意见，是因为本文件不打算详尽无遗地综述所有国家的意见，而只是提供一份实用材料，以便利对相关议题进行审议。

二、国际人道主义法及其执行

3. 虽然一般国际人道主义法规则为限制所有武器的潜在滥杀滥伤作用提供了框架，但国际人道主义法也允许针对会对人类造成无法接受的痛苦的武器制定具体的条约。集束弹药的特性及其造成严重人道主义问题的历史事实强有力地说明需要制定新的和更为具体的规则。这样的具体规则有助于加强有关法律，并可减少平民

* 在截止日期之后提交。

和战斗人员遭受不必要伤亡和痛苦的危险；这类规则对武器如何使用作出限制，并列出为了限制它们对平民和民用物体的影响而需要采取的措施。最相关的规则包括：

- (a) 加以区别的规则；
 - (b) 禁止不分皂白的攻击的规则(即：鉴于集束弹药的大面积影响和释放的大量非制导子弹药，如何在有人居住的目标地区内区分军事目标和平民)；
 - (c) 相称性规则(即：鉴于许多集束弹药型号的故障率各不相同而且显然无法预测，如何判定“预期的军事益处”)；和
 - (d) 采取可行的预防措施(即：鉴于集束弹药的已知特性和可预见的后果，如何执行这一规则)。
-

4. 如果采取了适当措施以尽可能减小其人道主义影响，则集束弹药就是合法且正当的。现有的国际人道主义法为实现我们的目标提供了严谨的基础。特别与此相相关的就是，务须遵守 1949 年日内瓦四公约第一附加议定书第四十八条所载的加以区别的原则和采取该议定书第五十七条所规定的措施进行预防的原则。

5. 新议定书应载明相关的国际人道主义法原则。

6. 谈判过程应着重审议与集束弹药的使用有关的规定。其中可包括确定和澄清有哪些国际人道主义法规则适用于集束弹药的使用。此外，不妨探讨在使用集束弹药方面有哪些良好的军事操作规范，例如在选择目标的过程中可采取哪些保护和保障措施。这些问题可在附件中处理或通过其他一些机制来确定最佳做法。

7. 现有的国际人道主义法对集束弹药的使用规定了相当严格的限制。为了更加突出这样的限制，也许应将适用于集束弹药的所有限制都集中载入一项文书中。人们已为此作出了努力，而有关工作清楚显示出，现有的许多国际人道主义法规则已经足够。目前应主要致力于拟订各项措施，以确保现有的国际人道主义法规则得到适当落实。可以先汇总各国在使用集束弹药方面的最佳做法，并在此基础上开展进一步工作。有必要使各国承担义务，承诺加紧努力，以拟订和通过与现有国际人

道主义法相符的集束弹药使用国家条例，并在其公民之间特别是在其武装部队之间宣传国际人道主义法。

8. 集束弹药的真正问题在于不负责任和不分皂白地使用这类武器，而不在于武器系统本身。为了有效解决集束弹药的使用所引起的人道主义关切，必须尽一切努力将其使用对象限定为纯军事目标，并确保不在平民群体的任何集聚点内或其附近使用这类武器。为了减小对平民造成严重损害的可能性，不但应考虑到平民群体的位置和规模，而且应设想好减轻损害的综合实际手段。

9. 集束弹药引起人道主义关切的根本问题涉及集束弹药的使用和战后清除，应限制和监管目标的选择及操作程序，并加大清除未爆炸子弹药的工作力度。

10. 工作重点应放在如何解决集束弹药的非法和不分皂白的使用这一问题上。在专门针对平民群体使用这类武器听情况下，确实造成了平民伤亡。应探讨可制定何种规则来促进对国际人道主义法的遵守。

11. 根据国际人道主义法，集束弹药的使用应遵循以下原则：必须保护平民和非战斗人员不受这类弹药的影响。不对平民与战斗人员加以区别，就会造成过度伤害和不必要的痛苦。

12. 必须尽一切努力，将集束弹药的使用对象限定为纯军事目标，并确保不在平民群体的任何集聚点内或其附近使用这类武器。为了减小对平民造成严重损害的可能性，不但应考虑到平民群体的位置和规模，而且应设想好减轻损害的综合实际手段。

13. 必须保护平民群体，对集束弹药的军事使用加以限制(目标选择)。对于在有人居住的地区内或其附近使用集束弹药，必须明确加以限制。

14. 如能更严格地适用、实施和执行现有的国际人道主义法，将大有助于切实解决对于集束弹药的关切。

15. 应推动建立一个可普遍接受的框架(最佳做法)，以加强对国际人道主义法的遵守，并协助各国及其武装部队在使用军事力量(包括使用集束弹药)时执行这些法律。可在下列各个阶段的基础上制定这些最佳做法：

- (a) 确定对使用军事力量和使用特定武器适用的国际人道主义法各项原则。
 - (b) 通过法律审查确定所涉武器的合法性。
 - (c) 确保军事学说体现相关的法律。
 - (d) 选编一本供军方使用的国际人道主义法(另称武装冲突法)手册。
 - (e) 确保军事规划人员考虑到有关的法律。
 - (f) 请训练有素的人员操作一个目标选择程序，随后形成目标选择指令，经适当的政治和法律部门批准后发出。
 - (g) 确保制定适当的交战规则，经适当的政治和法律部门批准后实施。
 - (h) 对所有军事人员进行国际人道主义法和交战规则培训，确保他们懂得并遵守人道主义义务和法律义务。
 - (i) 确保上述每一个有关步骤，包括训练阶段和实战阶段，都能得到法律咨询。
 - (j) 在国内法中妥善确立一种执法机制，以便对违反国际人道主义法的行为进行调查和处理。
-

16. 对于在有人居住的地区内或其附近使用集束弹药，必须明确加以限制。

法律案文：

- “(一) 禁止在任何情况下以平民群体、个别平民或民用物体作为使用集束弹药攻击的目标。
- (二) 禁止在任何情况下将位于平民集聚点或平时住有平民的地区内的任何军事目标作为使用集束弹药攻击的目标。
- (三) 禁止使用集束弹药攻击对平民群体生存所不可缺少的物体，诸如粮食、生产粮食的农业区、作物、牲畜、饮水装置及饮水供应和灌溉工程或医药设施。如果这些装置并非完全用于平民群体的生存，而是也用于武装部队的给养，则本项禁止规定也应适用。
- (四) ‘军事目标’就物体而言，是指任何因其性质、位置、目的或用途而对军事行动作出有效贡献并在当时的情况下将其全部或部分摧毁、夺取或使其失效可取得明确军事益处的物体。
- (五) ‘民用物体’是指除以上(四)项中界定的军事目标以外的一切物体。
- (六) ‘平民集聚点’是指任何长期或暂时的平民集聚点，例如城市居民住区、城镇和农村居民住区或难民或疏散人口的营地或队伍或游牧人群。”

三、集束弹药的技术方面 (可靠性、准确性)

17. 所使用的任何武器都必须能准确击中军事目标，也必须可靠，以免危害平民群体的生命、肢体和生计，无论是在使用之时还是在冲突结束后造成此种危害。集束弹药的性能若不符合这一标准，则应予禁止。

18. 必须保护平民群体，为此，既要集束弹药的军事使用加以限制(目标选择)，也要制定新的技术标准。应通过制定新的技术标准而以新一代的面积目标弹药取代现今的集束弹药。

19. 对集束弹药的技术特性规定各项具有法律约束力的定量限制，还为时过早。最好能够就提高集束弹药的可靠性建议最佳的做法。

20. 文书须载有基于最佳做法的措施，以改进准许保留的集束弹药的可靠性、准确性和部署。

21. 对于任何武器系统，都需要通过技术改进措施来提高其可靠性和准确性。就此而言，采取这样的技术改进措施，在一定程度上是合理的。这样做时，应符合军事成本效益原则。因此，可通过最佳做法的方式来推动作出技术改进。

22. 强调使用技术先进的集束弹药，并不是正确的做法。这只会使发展中国家无法利用这种能够以低于其他替代武器的费用换得军事益处的武器。销毁现有的储存和改用较新的技术，是要付出巨额费用的。

23. 对于拟议的准确性和可靠性标准，必须权衡一下目前的技术门槛有多高以及替换现有的集束弹药需要付出多少费用与时间。特别是，只有在能够得到新技术或开发出经济上可行的其他替代武器的情况下，发展中国家才会愿意付出更高的费用改用经过改进的集束弹药。

24. 集束弹药的子弹药若装有自毁、自失效或自失能装置，即可减少未爆炸子弹药的数量。如果集束弹药的故障率低于某一数值，或如果所含的子弹药为数有限，也可减少未爆炸子弹药的数量。集束弹药装上制导系统，可以减小未爆炸子弹药的撒布面积，因而更易于清除。

25. 没有理由相信提高可靠性和准确性是解决集束弹药问题的唯一或主要办法。这类武器不但造成了严重的人道主义问题，而且对国家来说，军事上和政治上还有不利的后果和代价，需要在冲突结束后进行清除，而且武器有可能落入非国家行为者手中。

26. 长期来说，技术改进是有望减轻集束弹药的人道主义影响的一个途径。

27. 对集束弹药施加的限制，不应以其使用寿命为依归。性能下降的程度取决于设计、所用材料的耐久性、生产质量以及使用或储存的时间长短和条件。因此，弹药的性能在多长时间会降低到可以接受的限度以下，其差别可以很大，这主要取决于使用条件 and 设计特点。

28. 技术改进可能有助于解决集束弹药所造成的问题，但只靠技术改进是解决不了的。技术的改进不仅需涉及设计、而且需考虑到集束弹药在实际战斗的情况下如何起作用。因此，有必要进行实战测试。

29. 为限制集束弹药的使用而可能规定的任何技术要求，都应当容许有一段较长的过渡时间。

法律案文：

- “(一) ‘可靠’的集束弹药是指所含子弹药的危险哑弹率按技术附件所规定的试验标准测量低于 1%的集束弹药。
 - (二) ‘准确’的集束弹药或子弹药是指只有在预定目标区域内才有效的弹药。关于准确性的技术标准载于技术附件。”
-

四、可能造成特写人道主义伤害的集束弹药类型

30. 集束弹药之所以造成令人无法接受的伤害，在某些情况下是因为使用了这类集束弹药，而在某些情况下则可归咎于集束弹药的设计不当。在红十字国际委员会发出紧急呼吁之后，有人提议立即禁止不可靠和不准确的集束弹药。危险性较小的其他类型也应在中期内渐次淘汰。

31. “不可靠”或“不准确”的集束弹药从即刻起就应根本不再使用。“可靠”和“准确”的集束弹药目前可继续使用，但应当在中期内渐次淘汰，而我们认为这一过渡时间不应长于 10 年。所有集束弹药最终将被替代弹药所取代，后者具有与集束弹药相同的能力，但造成的人道主义危害要小得多。它们可称为“传感器引爆面积弹药”。

32. 在区分哪类集束弹药应予禁止和哪类不应禁止时，有必要引入“准确性”和“可靠性”的概念，然后决定应对哪些类型的弹药适用这些标准。在考虑可靠性时，最好把重点放在预计会有多少战争遗留爆炸物留存地面上，而不是放在防止产生战争遗留爆炸物的技术手段上。议定书只需要规定明确的可靠性标准，就可以有效地减少战争遗留爆炸物的数量。至于如何达到这一标准，例如是通过自毁装置还是自失效装置，则可留给生产集束弹药者决定。

33. 未来的文书应禁止使用、生产、储存和转让会对平民造成不可接受的伤害的集束弹药。

34. 必须制订明确的和共同商定的标准，以决定现有的 200 多种集束弹药类型中哪些是可以接受的，而哪些类型容易产生滥杀滥伤效果，因而应予禁止。

35. 对“好的武器”和“坏的武器”加以区别，以此为条件而允许买卖的使用前者并禁止后者，是不可能的。

36. 有人建议禁止“不准确”和“不可靠”的集束弹药，但这并不是解决这类弹药的不负责使用所造成人道主义危险的正确办法。应由技术和军事专家进行开放的讨论，以帮助我们确定哪些集束弹药是不准确和不可靠的。在这方面，适当的过渡期和技术转让是重要的因素。

37. 应禁止使用、生产、转让和储存集束弹药。

38. 对集束弹药的技术特性规定各项具有法律约束力的定量限制，还为时过早。最好能够就这方面的最佳做法拟订一些建议，其中可包括集束弹药的设计。

39. 对集束弹药施加的限制，不应以其使用寿命为依归。性能下降的程度取决于设计、所用材料的耐久性、生产质量以及使用或储存的时间长短和条件。因此，弹药的性能在多长时间会降低到可以接受的限度以下，其差别可以很大，这主要取决于使用条件和设计特点。

40. 结果应反映出大多数国家要禁止会对平民造成不可接受的伤害的集束弹药这一愿望。

41. 应通过下列方式限制或禁止不可靠或不准确的集束弹药：立即禁止发展、生产、获取或转让这类弹药。这样，就可保证它们的数量不会继续增加。应对各国已经拥有的这类集束弹药的使用加以限制，只能在一段时间内严格有必要的情况下使用。这就规定了过渡期。过渡期结束后，即应彻底禁止。

42. 无论在使用时采取何种预防或保障措施，也无论在使用后采取何种行动，没有任何类型的集束弹药是必然会对平民造成不可接受的伤害的。如果使用不当，所有武器都会引起人道主义关切。

43. 有评断是否应禁止某类集束弹药时，应当对装有自毁或自失效装置的集束弹药与未装有这类装置的集束弹药加以区分。

44. 可禁止在商定的过渡期期满后使用基本的子弹药，以允许各国有时间通过有关的文书，并在不至于造成军力缺口的情况下改变其军事能力。为此，应在文书中列入适当的过渡期，订明禁止使用(所界定的)集束弹药的规定将在[……]年后才生效。过渡期的长短需通过谈判决定。

45. 文书必须规定有义务销毁受禁止的集束弹药，同时规定一个适当的过渡期，让各国可以在一段时间内为特定的合法目的保有最低数量的储存。

法律案文：

- “(一) 禁止在任何情况下使用[……]中界定的任何不可靠和/或不准确的集束弹药。检验标准载于技术附件。
 - (二) 在本议定书对有关缔约方生产[……]年之后，禁止在任何情况下使用[……]中界定的任何集束弹药。检验标准载于技术附件。在本款第一句中的禁止规定生效之前，有关缔约方承诺，如果没有其他类型的弹药能够实现所需的军事益处，则仅作为最后手段才使用集束弹药。
 - (三) 本条的规定不妨碍使用[……]中界定的替代弹药，关于替代弹药的标准载于技术附件。
 - (四) “不可靠”的集束弹药是指所含子弹药的危险哑弹率按技术附件所规定的试验标准测量等于或高于 1%的集束弹药。
 - (五) “危险哑弹”指未爆炸或未完全爆炸而且引信处于待发位置的子弹药。
 - (六) “不准确”的集束弹药或子弹药是指在预定目标区域之外也有有效的弹药。关于准确性的技术标准载于技术附件。”
-

五、救助受害者、合作与援助以及普遍加入和 执行第五号议定书

46. 未来的文书应载有关于救助受害者以及国际合作与援助的安排。

47. 有必要列入在集束弹药受害者的医疗保健及心理康复和重新融入社会经济生活方面提供救助的强制性义务问题。国际合作与援助条款应规定明确的消除机制，包括集束弹药使用者的财政义务和完成清除的义务。

48. 新议定书中应当为救助受害者的需要专立一条。有能力这样做的国家应在可行的情况下为需要救助者提供救助。

49. 救助受害者是一个极为重要的问题。应参考《特定常规武器公约》的第五号议定书。“受害者”一词不但是指直接受到集束弹药爆炸影响的人，而且包括间接受影响的人：受害者的家人，在一定程度上还包括其友人，乃至受害者所居住的社区。所需要的救助不仅仅是紧急救助，还包括受害者康复、心理治疗及重新融入社会和经济生活方面的救助。

50. 在救助受害者方面，必须制定较高的目标，保证受害者得到所需要的种种身心照料和社会服务，使他们能够恢复健康和重新融入社会，并保证其家人和社区也得到所需要的支持。

51. 在救助受害者方面，集束弹药受害者的康复需要与地雷爆炸等造成的其他遭受创伤者的需要没有多大不同。加强和支持一国的总体康复努力，是满足冲突受害者需求的最可持续和最为适当的办法。目前有许多救助机制提供假肢和矫正服务及其他必要的康复服务。现有的机制应予加强，而非重复。

52. 文书需要鼓励各国相互合作和提供援助，特别是在销毁储存、集束弹药的销毁、失效和清除技术的开发和实际应用以及这种技术的培训方面。文书需能补充关于战争遗留爆炸物的第五号议定书。

53. 在补救方面，《特定常规武器公约》第五号议定书已经规定有义务消除存在战争遗留爆炸物的地区，包括因使用集束弹药而产生的战争遗留爆炸物。

54. 《特定常规武器公约》第五号议定书为解决包括未爆炸子弹药在内的战争遗留爆炸物所引起的关切提供了充足的法律根据。

55. 在清除方面，应当与《特定常规武器公约》第五号议定书及国际人道主义法的其他规定建立明确的联系。

56. 可通过更有效地实施《特定常规武器公约》第五号议定书来解决集束弹药问题。

57. 有必要建立程序，以便在冲突结束后分享有关战争遗留爆炸物位置和数量的信息。此外，可制定受污染地区的标示方法。在这方面，须仔细探讨如何实施现有的国际人道主义法，包括《特定常规武器公约》各项议定书，以有效应对集束弹药的人道主义影响。

58. 某些战争遗留爆炸物问题没有在《特定常规武器公约》第五号议定书下得到充分解决。该议定书的实际作用仅限于在冲突结束后进行清除，而未处理攻击期间或攻击刚结束时的人道主义后果。如果就解决这些关切达成一致，就可探讨如何加强现有国际人道主义法框架的薄弱环节。办法之一是在技术附件中增列一些有关的规定，其中载明实现《特定常规武器公约》第五号议定书的目标的最佳做法。

59. 只有在能够得到新技术或开发出经济上可行的其他替代武器的情况下，各国——特别是发展中国家——才会愿意付出更高的费用改用经过改进的集束弹药。

法律案文：

“第五号议定书的规定，特别是关于战争遗留爆炸物的清除、排除或销毁的规定(第 3 条)、关于资料的记录、保存和提供的规定(第 4 条)、关于保护平民群体的其他预防措施的规定(第 5 条和关于保护人道主义特派团和组织的规定(第 6 条)、关于在处理现存战争遗留爆炸物方面提供援助的规定(第 7 条)、关于合作与援助的规定(第 8 条)以及关于一般性预防措施的规定(第 9 条)，在本议定书的框架内也应酌情适用。”

六、定 义

60. 在 2008 年第一届会议上，政府专家小组听取了军事和技术专家会议的工作报告，一致认为以下的集束弹药实用定义草案可为今后的工作提供适当的基础。今后的工作还将考虑到其他各项建议，包括在该届会议和先前各届会议上提出的建议¹。“集束弹药实用定义草案”如下：

¹ CCW/GGE/2007/WP.1、CCW/GGE/2007/WP.9 和 CCW/GGE/2008-I/WP.2 等文件也载有关于集束弹药、爆炸性子弹药、子炸弹、可靠、不可靠、危险哑弹、准确、不准确、替代弹药、军事目标、民用物体、平民集聚点、可行的预防措施或转让的定义建议。

“[‘集束弹药’是指含有[10[x]个以上]爆炸性子弹药并设计成可[在[区域][面积目标]上空][射出或散布或释放][撒布]爆炸性子弹药的载体——弹箱。

‘爆炸性子弹药’是指设计成可从集束弹药中分离并设计成在撞击[面积]目标之时、之前或之后引爆的常规爆炸性弹药。

‘载体—弹箱’是指：

- (a) 一种常规弹药[，可以是炮弹、空投炸弹、导弹或非制导火箭]或
- [(b) 一种设计成可[一次]/[连续/不间断][射出或散布或释放]/[散布][多个子弹药]/[[y]个以上子弹药]的装在飞机上的撒布器。
- (b) 一种不足为[射出或散布或释放]/[撒布]直接瞄射弹药而设计的装在飞机上的撒布器。]

61. 经修正后的第二号议定书中和第三号议定书中所载的“平民集聚点”、“民用物体”和“军事目标”的定义很适当。

62. 如果需要“未爆炸”或“被遗弃”的集束弹药的定义的话，可借用第五号议定书中的相关定义。

七、储存管理

63. 在销毁储存方面有财政困难的国家，可通过适当的机制，由缔约国建立的信托基金提供资助。

64. 对集束弹药施加的限制，不应以其使用寿命为依归。性能下降的程度取决于设计、所用材料的耐久性、生产质量以及使用或储存的时间长短和条件。因此，弹药的性能在多长时间会内会降低到可以接受的限度以下，其差别可以很大，这主要取决于使用条件和设计特点。

65. 未来的议定书应以《特定常规武器公约》和《渥太华公约》等现有的法律文书为模本、就转让、储存、销毁、发展、生产和获取规定明确的限制性规则。替代弹药的购置应优先于集束弹药储存的最终销毁。

66. 必须为不符合准确性和可靠性性能标准的所有集束弹药的销毁规定一个虽然较紧但仍然可行的最后期限。

法律案文

“为促进本议定书的目标，每一缔约方：

(一) 储 存

- (a) 承诺将第[···]条所禁止的集束弹药及其子弹药从准备使用的储存中取出，并单独安全存放，以便销毁，同时考虑到本条第(三)项所指的例外。
- (b) 承诺在本议定书对该缔约方生效后[·····]年将第[···]条所禁止的集束弹药及其子弹药从准备使用的储存中取出，并单独安全存放，以便销毁，同时考虑到本条第(三)项所指的例外。

(二) 销 毁

- (a) 承诺尽快但至迟于本议定书对该缔约方生效后[·····]年销毁或确保销毁其所拥有或持有或在其管辖或控制下的所有储存的[···]条所禁止的集束弹药及其子弹药。

- (b) 承诺但至迟于本议定书对该缔约方生效后[……]年销毁或确保销毁其所拥有或持有或在其管辖或控制下的所有储存的第[……]条所禁止的集束弹药及其子弹药。

(三) 例 外

承诺为发展探测技术、集束弹药清除技术或集束弹药销毁技术和进行这方面的培训而保留不超过限定数量的集束弹药和子弹药。这种危险集束弹药的数量不应超过为上述目的所绝对需要的最低数目。

八、转 让

67. 应建立一个禁止转让会造成不可接受的人道主义伤害的集束弹药的一般制度。

68. 拥有集束弹药的并不限于国家武装部队。恐怖主义组织也能够购得和使用这类武器。《特定常规武器公约》的框架内达成的结果应包含一项禁止将集束弹药转让给恐怖分子的规定。

69. 适当的过渡期和技术转让很重要。

法律案文

“1. 为促进本议定书的目标，每一缔约方：

- (a) 承诺不转让任何其使用受本议定书第[...]条禁止的集束弹药，但为集束弹药及其子弹药的销毁、试验、演习以及探测技术、清除技术或销毁技术培训目的进行的转让除外；
- (b) 承诺不向除国家或经授权可接受此种转让的国家机构以外的任何接受者转让任何集束弹药；
- (c) 承诺不向不受本议定书约束的国家转让任何集束弹药，除非接受国同意适用本议定书；并且
- (d) 承诺确保转让国和接受国根据本条进行的任何转让完全按照本议定书的有关规定和适用的国际人道主义法准则行事。

2. 在本议定书生效之前，所有缔约方将不采取任何与本条第 1 款不符的行动，包括在提供相关许可证的情况下。”

-- -- -- -- --