



第七十六届会议

临时议程* 项目 51

协助地雷行动

协助地雷行动

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告根据大会关于协助地雷行动的第 74/80 号决议提交,涵盖 2019 年 8 月至 2021 年 7 月期间。本报告述及《联合国 2019-2023 年地雷行动战略》的执行情况,并着重阐述了联合国地雷行动在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间所作的不懈努力。COVID-19 疫情使人员轮调受到限制,多项现场培训课程和社区爆炸物风险教育举措被迫暂停。疫情加剧了受爆炸物污染影响社区的脆弱性和残疾人行动的严峻挑战。疫情并造成金融不确定性,时至今日没有起色。

2. 2019 年联合国各方案¹ 提供的数据显示,地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置共造成 15 764 人伤亡,但 2020 年报告的数据显示,同类伤亡人数减少到 10 102,降幅达到 35%。造成这一变化的原因很可能是 COVID-19 疫情带来的行动限制,在使伤亡人数减少的同时造成数据收集工作无法全面展开,而经费减少也可能阻碍了数据收集工作。在一些情况下,伤亡人数减少似乎与积极的事态发展有关。例如在索马里,索马里武装部队解放了青年党在下谢贝利州的控制区,使在历史上造成重大伤亡的简易爆炸装置袭击大规模减少。伊拉克伤亡人数位居

* A/75/150。

¹ 除另有说明,本报告的所有数据均来自《联合国 2019-2023 年地雷行动战略》监测评价机制,2020 年 33 个有联合国地雷行动存在的国家和领土提供了 30 份投入。通过该机制汇编的数据基于联合国和国家来源。



第一，其次是阿拉伯叙利亚共和国、也门、阿富汗和索马里，但与 2019 年相比，除也门外，2020 年各国的伤亡人数都有所减少。

3. 简易爆炸装置占联合国地雷行动行为体和实体 2019 年记录的爆炸物造成的伤亡的 57%，2020 年则占 56%，² 非国家武装团体以各种方式使用这种装置造成的伤害最大。在阿富汗，安装便捷的磁性简易爆炸装置的使用不断增加，而在利比亚无人居住房子里安装的简易爆炸装置则以返回的平民为目标。在布基纳法索和马里、索马里和也门、喀麦隆和尼日利亚，简易爆炸装置部件和方法使用的跨界和跨区域转让突出表明，应采取区域性的跨部门对策。

4. 在老挝人民民主共和国和越南，遗留污染清理工作取得较大进展，但在南高加索次区域的纳戈尔诺-卡拉巴赫及周边地区、缅甸和埃塞俄比亚的提格雷州等地区，因遭受持续或不断升级的敌对行动，出现了新的污染或污染恶化的情况。在中非共和国，使用爆炸物对维和人员发动不对称袭击标志着爆炸物新威胁的出现，需要采取地雷行动加以应对。冲突的城市化和在人口居住区使用爆炸性武器继续给平民造成苦难。2020 年，在人口居住区使用爆炸性武器造成的伤亡中，平民占 88%，而在其他地区平民仅占 16%(S/2021/423)。在人口居住区使用爆炸性武器也造成了复杂的污染，对应急响应人员以及人道主义和发展机构的工作造成了不利影响。爆炸物还助长了人道主义紧急情况 and 民众流离失所。截至 2020 年底，全世界有 8 240 万人因冲突和气候相关的紧急情况被迫流离失所，³ 许多人在途中并在返回家园的努力中面临爆炸物的威胁。特别是，2021 年来自喀麦隆的报告表明，自杀式袭击和使用爆炸装置的袭击是造成超过 40 万人流离失所的主要原因，并导致人道主义需求迅速上升，超过 120 万人需要人道主义援助。⁴

5. 人道主义环境中对地雷行动支持的需求继续增长，在全球保护群组主持下为地雷行动责任区建立的机制从 2018 年的 12 个增加到 2019 年的 15 个和 2020 年的 16 个，⁵ 2021 年需求将继续增长。纳入地雷行动的人道主义应急计划也从 2018 年的 12 个增加到 2019 年的 17 个，2020 年又增加到 18 个。爆炸物对本可用于社会经济活动或基础设施开发的土地造成污染，并因助长暴力和冲突而无法建立有利于发展的环境，使大多数受影响国家和领土的发展和经济增长受到制约。有鉴于此，各方着力把地雷行动作为可持续发展的促进手段。

² 为本报告的目的，简易爆炸装置(又称为简易杀伤人员地雷)造成的伤亡数字，包括所有此类装置(含受害者操作的简易爆炸装置)造成的伤亡数字。

³ 联合国难民事务高级专员办事处提供的数据。

⁴ 同上。

⁵ 2020 年，这类机制在阿富汗、布基纳法索、哥伦比亚、刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、马里、缅甸、尼日利亚、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门和被占巴勒斯坦领土运行。

二. 与地雷行动有关的国际法律文书的最新情况

6. 与地雷行动有关的国际法律文书在普遍加入、报告和遵守方面继续存在重大差距。接受调查的 27 个有联合国地雷行动存在的国家，批准或加入了与地雷行动有关公约的不到一半：《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 11 个；《集束弹药公约》缔约国 6 个；《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 5 个。《特定常规武器公约》的所有 5 个缔约国还批准或加入了经 1996 年 5 月 3 日修正的《禁止或限制使用地雷、诱杀装置和其他装置的议定书》(经 1996 年 5 月 3 日修正的第二号议定书)，其中 2 个还批准或加入了《战争遗留爆炸物议定书》(第五号议定书)。在接受调查的 27 个国家中，加入《残疾人权利公约》的国家略多(12 个)。这些数据表明，要继续努力，促进旨在指导和支​​持污染或爆炸威胁应对的主要国际框架的普遍加入。

7. 与此同时，也出现了积极的事态发展。马尔代夫、纽埃、圣多美和普林西比、圣卢西亚加入了《集束弹药公约》，使缔约国总数达到 110 个。但是，这一数字没有达到 2015 年 9 月第一次审议大会提出的 130 个国家的目标。历任主席和普遍加入问题协调员继续加强该领域的宣传工作。

8. 联合国继续强调《残疾人权利公约》与人道主义和裁军条约的联系，倡导向包括残疾人在内的爆炸物事件幸存者及家人和社区提供支持。2021 年 6 月 15 日至 17 日公约缔约国会议与会国，讨论了在武装冲突和人道主义紧急情况下保护残疾人权利的问题。圣卢西亚和乌兹别克斯坦先后于 2020 年 6 月 11 日和 2021 年 6 月 28 日批准《公约》，博茨瓦纳于 2021 年 7 月 12 日加入《公约》。

9. 批准或加入《特定常规武器公约》国家没有增加，令人遗憾。但是，阿富汗在《第五号议定书》的指导下，强调《公约》与保护平民的联系，在国际军事部队使用的六个射击场清理了略超 29 平方公里的土地，使 4 140 人受益。地雷行动司正在开展宣传，以在国际军事部队撤出阿富汗的背景下促进遵守《公约》。

10. 没有新的国家批准或加入《禁止杀伤人员地雷公约》，尽管据信许多尚未加入的国家境内存在地雷，包括地雷储存。在《公约》签署国中，包括最近签署的智利和大不列颠及北爱尔兰联合王国，有 31 个完成了第 5 条规定的排雷义务。其他国家在报告所述期间提出了延长排雷期限的请求；大多数国家的排雷工作得到了联合国的技术支持。

11. 2019 年 11 月，《禁止杀伤人员地雷公约》缔约国在挪威举行的第四次审议大会上通过了为期五年的《奥斯陆行动计划》。根据《行动计划》，缔约国承诺确保国家应对措施具有包容性，顺应受影响社区民众的不同需求和经历，并考虑到年龄、性别和其他具体因素。增加了专门阐述风险教育和减少风险的一节，体现了国际和国家对这项救生工作的大力支持。

12. 2020 年 11 月，苏丹以视频方式主持召开禁止杀伤人员地雷公约缔约国第十八次会议。会议指出，报告率仅略高于 50%，值得关注。荷兰作为第十九届缔约国会议主席，着重介绍了能力发展、创新和包容性等议题。

三. 根据《联合国 2019-2023 年地雷行动战略》提交报告

A. 加强防范爆炸物的风险和社会经济影响

13. 老挝人民民主共和国通过开展遗留污染清除工作，爆炸物事件造成的伤亡大大减少，十年来死亡率降幅超过 70%，从 2010 年的 119 人下降到 2020 年的 33 人。⁶ 相比之下，在布基纳法索，2020 年简易爆炸装置造成的伤亡继续上升，地雷行动司的记录显示，在刚果民主共和国伊图里省此种装置造成的平民和军事伤亡人数不断增加。在哥伦比亚，爆炸物造成的伤亡人数上升了 50%，从 111 人增加到 166 人，令人震惊。从也门收集的数据显示，2019 年至 2020 年此类伤亡人数增加了两倍以上，从 2019 年记录的 498 人增加到 2020 年的 1 606 人。另外，联合国部分地雷行动方案 2020 年伤亡人数出现下降，但 2021 年头几个月伤亡人数又恢复到接近 2020 年前的水平。这种令人担忧的趋势突出表明，需要持续开展拯救生命的排雷和勘测工作以及爆炸物风险教育。

勘测和排雷

14. 2020 年，在联合国资金的支持下，164 平方公里前污染土地返还社区，使社区安全加强，生产提高。这一数字的背后是许多国家和领土取得的进展，阿富汗、柬埔寨、哥伦比亚和越南的清除率名列榜首。2020 年，在联合国的帮助下，900 所学校、医院和重大民用基础设施的安全得到加强。

15. 在阿拉伯叙利亚共和国，为尽量减少爆炸物对风险社区的威胁，联合国地雷行动司 2020 年 7 月向大马士革农村地区派出了首个爆炸物评估小组。评估小组协助绘制了爆炸物污染图，并为定于下一个报告所述期间在大马士革开展的首次人道主义排雷行动奠定了基础。

16. 联合国苏丹过渡时期综合援助团的地雷行动部门应人道主义事务协调厅和世界粮食计划署(粮食署)的请求，协助跨线粮食援助团进入 2011 年以来联合国人道主义援助从未进入过的南科尔多凡州的两个飞地。

17. 联合国南苏丹特派团通过标记粮食署食品投放区的安全区域，为人道主义行为体的准入提供安全保障；与人道主义事务协调厅和国际移民组织协调，清理人道主义中心的建筑工地；联合国儿童基金会(儿童基金会)牵头开展勘测和清除水管建设项目，为 11 万人提供清洁用水和环卫设施。

18. 联合国阿卜耶伊临时安全部队开展排雷行动，帮助民众安全、不受阻碍地返回家园(从 202 000 人增加到 220 000 人)，协助牧民安全转场，提高特派团的机动性，并改善当地的稳定。2019 年 10 月至 2020 年 4 月，地雷行动司在南苏丹的一

⁶ 联合国开发计划署(开发署)提供的数据。

个村庄就销毁了 98 枚杀伤人员地雷和 15 枚未爆弹药，使土地重新得到利用，并帮助社区(包括最近从乌干达返回的人员)安全重建家园和农场。

19. 排雷和勘测活动减轻了污染的社会经济影响，对发展起到了助推作用。在索马里，根据青年与和平与安全议程，在与埃塞俄比亚交界的社区开展排雷项目，为 300 多人创造了就业机会，其中近一半不到 30 岁。在伊拉克，地雷行动司在安巴尔省、基尔库克省和尼尼微省的农田开展排雷行动，创造了安全和生产性的生计机会。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团应请求完成了 570 项爆炸物处理任务，销毁 901 件战争遗留爆炸物，并启动了农业创收活动。在阿富汗，排雷评估表明，排雷后土地用于农业生产、放牧、建造房屋、道路和其他重要基础设施。在利比亚，标识和清理污染地区也推动了境内流离失所者返回家园。

爆炸物风险教育

20. 2019 年和 2020 年，共有 730 万人接受了联合国专门应最弱势社区的要求组织或资助的现场爆炸物风险教育，更多的社区以视频方式接受了教育。

21. 2019 年 5 月成立的爆炸物风险教育咨询小组，帮助从业人员分享良好做法和技术指导。咨询小组由地雷行动部门的 15 个组织组成，由儿童基金会和一个民间社会组织轮流(目前是人道与包容组织)共同主持，日内瓦国际人道主义排雷中心担任秘书处。

22. 因为 COVID-19 疫情，联合国的现场风险教育方案被迫缩减，但地雷行动部门进行调整，通过视频方式开展教育活动。在伊拉克，发起了一场名为“迈出安全一步”的社交媒体活动，六个省超过 100 万人参加了活动。在联合国的支持下，阿富汗、哥伦比亚、利比亚、尼日尔、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门也通过海报、广告、手机信息、电视、广播和社交媒体开展了活动。

23. 2020 年，儿基会增加了对发展一线工作者提供风险教育能力的投资，培训了近 19 000 名教师、卫生人员和军人等专业人员，显示风险教育信使比 2019 年增加了 42%，标志着已基本适应 COVID-19 疫情下风险教育的本地化。同样，在阿富汗，地雷行动司提供的风险教育信息把避免触摸面部作为一项卫生措施与触摸未知和潜在爆炸物的危险相联系，以减少 COVID-19 病毒的传播。在阿卜耶伊，地雷行动司为儿童设计了戏剧课程，并分发了根据爆炸物风险教育信息定制的口罩。联合国开发计划署(开发署)对越南的受害者援助工作作出调整，为快速评估 COVID-19 对包括爆炸物事件受害者在内的残疾人的影响提供支持，并向 6 000 名被评估为“最弱势者”提供了援助。联合国驻黎巴嫩临时部队的地雷行动部门采用新技术，支持该国的国家地雷行动中心邀请 400 名学生以视频方式参加爆炸物风险教育。

24. 爆炸物风险教育部门也调整了活动，应对准入限制和新的安全风险。在阿拉伯叙利亚共和国，儿基会与卫生部广泛接触，把风险教育纳入国家免疫方案，制作专用材料，分发给能够接触被困或难以进入地区的广大弱势儿童的卫生人员。儿基会还支持叙利亚教育部把爆炸物风险教育纳入国立学校各年级的正式课程，

确保一代儿童和青少年能够采取安全行为。2021年5月加沙爆发敌对行动，地雷行动司与儿基会合作向遭到新污染的社区传播风险教育信息。

25. 在伊拉克，2020年宣布关闭境内流离失所者营地后，很快对爆炸物风险教育课程进行了改编，并交付回返家庭和社区。联合国在黎巴嫩的一个综合方案为来自阿拉伯叙利亚共和国的难民设计了风险教育工具。在也门，2019年儿基会及其民间社会伙伴发起了听觉障碍儿童手语试点活动，向大约4 000名聋哑儿童以及境内流离失所者营地和收容社区青年传播了风险教育信息。活动还吸引了来自周边社区的18 300名儿童和青年。

26. 地雷行动不断纳入教育和卫生部门，包括爆炸物风险教育纳入小学和大学课程，进一步加强了地雷行动与促进发展和生计机会努力的联系，例如在马里和尼日利亚；或纳入保健运动，例如在阿拉伯叙利亚共和国开展的免疫运动。

防范简易爆炸装置的威胁

27. 许多联合国实体为简易爆炸装置应对周期作出了贡献，周期涵盖预防袭击、发现装置、幸存者康复等一系列活动，旨在保护平民、联合国人员、维和人员以及人道主义和其他行为体不受简易爆炸装置的威胁。根据秘书长的《保护我们的共同未来：裁军议程》，成立了由地雷行动司协调的联合国简易爆炸装置全系统办法协调工作队，以作出协调一致的应对。通过工作队的参与，在也门成立了由开发署牵头的简易爆炸装置威胁问题协调机构。工作队成员的集体努力有助于减少哈德拉毛、舍卜沃和塔伊兹三省的平民伤亡，伤亡人数从2019年的231人减少到2020年的125人。⁷

28. 在马里，地雷行动司努力改善维和人员的安全保障，同时支持马里国防和安全部队及民间社会的能力发展，以减轻爆炸物，特别是简易爆炸装置的威胁。2021年迄今，联合国在马里记录了102起简易爆炸装置事件。国家安全部队是事件针对的主要目标，另有38起针对联合国维和人员，10起针对平民。⁸ 仅2021年1月至6月，就有6名维和人员在与简易爆炸装置有关的事件中丧生，凸显了针对具体特派团的简易爆炸装置威胁缓解和处置培训以及向部队派遣国提供的指导发挥的关键作用。积极迹象继续表明，联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)及时发现和消除简易爆炸装置，避免维和人员和平民受到伤害。⁹ 2019年8月至2021年6月，经过特派团培训和辅导的马里教官成功地向本国国防和安全部队提供了50多门爆炸物处理课程，显示该国完全能够依靠自己的能力。

29. 还专门从根源上应对简易爆炸装置的威胁。在地雷行动司的宣传和技术支持下，包括通过向索马里问题专家小组提供信息，安全理事会第2498(2019)号决议

⁷ 开发署也门国家办事处提供的数据。

⁸ 地雷行动司驻马里机构提供的数据。

⁹ 2018年，发现并清除针对特派团的简易爆炸装置占比略高于三分之一；2020年和2021年上半年占比接近一半。

扩大了索马里武器禁运，增加了简易爆炸装置部件禁令，从而加强了应对威胁的预防性努力。

B. 幸存者和家庭成员重返社会并获得保健和教育服务

30. 在本报告所述期间，联合国地雷行动加大了对受害者的援助，2020 年有 14 个联合国方案记录和支持转诊途径，把受害者与国家或其他伙伴提供的现有服务和支持联系起来，而 2019 年仅有 8 个方案。在哥伦比亚，联合国向爆炸物事件受害者提供指导和支持，增加他们获得国家转诊途径的机会。还通过开发和更新地方和区域转诊途径，并通过向地方监察员办公室提供培训，增加地方一级获得援助的机会，以加强对援助请求的应对。地雷行动司驻尼日利亚机构与国际移民组织合作，绘制心理社会支持服务图，并落实协调中心，向与受害者接触的国际和国家地雷行动行为者提供转诊途径信息。随着 COVID-19 相关限制放松以及随后加沙敌对行动爆发，巴勒斯坦被占领土上的事件急剧增加，地雷行动司继续核实事件，并向爆炸物事件幸存者及家人提供转诊服务。

31. 在阿拉伯叙利亚共和国，为把受害者援助纳入人道主义应急工作的主流，在地雷行动责任区框架内成立了受害者援助工作组。2020 年 10 月启动以来，援助工作组确定了 13 个省与残疾和受害者援助有关的 250 项现有服务。在马里，幸存者需求及其损伤的相关信息被纳入通过国内地雷行动责任区开展的工作，包括信息管理流程，以改善和加强转诊途径和援助。

32. 联合国在某些没有转诊途径的地方提供直接援助。例如，在乌克兰东部，儿基会协助向爆炸物事件受害者提供综合援助包，同时开展个案管理，确保不断变化的需求得到反映，为持续护理提供信息。2019 年至 2020 年，儿基会在 11 个国家和领土共向 2 105 名儿童受害者提供了支持，即阿富汗、柬埔寨、乍得、哥伦比亚、缅甸、尼日尔、斯里兰卡、苏丹、乌克兰、也门和被占巴勒斯坦领土。¹⁰

33. 地雷行动促进秘书长 2019 年 6 月启动的《联合国残疾包容战略》，特别是通过宣传和技术援助，确保包括爆炸物幸存者在内的所有残疾人享有平等机会，并实现残疾包容方面的持久和转型变革。在这项工作中，联合国与国家机构和地方机构密切合作，加强旨在确保尊重人权，特别是残疾人权利的政策和优先机制。在阿富汗，在联合国支持下并与民间社会利益攸关方协商制定了国家残疾包容战略，以维护残疾人及其家人和照顾者的权利并改善他们的生活。在索马里，残疾援助国家行动计划制定工作征求了残疾人，包括爆炸事件幸存者的意见。行动计划已于 2019 年 11 月启动。开发署为老挝人民民主共和国国家当局设计受害者援助五年框架(2021-2025 年)提供支持。联合国还支持更新苏丹国家受害者援助战略。联合国数据显示，建立受害者援助国家协调机制的国家和领土有所增加(2019 年调查的 29 个国家和领土中有 9 个，2020 年调查的 30 个国家和领土中有 11 个)。

34. 数据收集是确保根据爆炸物事件受害者的需求作出适当应对的关键。在越南，开发署支持政府启动了首个以残疾人为重点的大规模数据收集举措，以加强

¹⁰ 儿童基金会提供的数据。

战略规划，确定优先事项，改进国家受害者援助方案。在阿拉伯叙利亚共和国，联合国提高了数据收集能力，更好地为人道主义应对措施提供信息，以调整活动，消除为受害者提供服务方面的差距。

35. 联合国倡导保护和实现残疾人权利，并将爆炸物幸存者纳入国际和国家应对措施和服务。2020年5月，在儿基会、联合国人权事务高级专员办事处、各国政府以及区域和民间社会代表的支持下，地雷行动司举办了一场视频活动，探讨政策和业务对策，包括通过执行安全理事会第2475(2019)号决议应对残疾人面临的挑战。此外，2020年4月地雷行动司推出了“携手开展地雷行动：拯救生命”的视频展览，提请注意冲突中残疾人的具体需求和要求，同时应对受害者面临的持续挑战。继续在全球和国家两级倡导把受害者援助项目纳入地雷行动责任区人道主义应急规划。

C. 国家和地方机构地雷行动的能力发展

36. 国家和地方机构的能力发展以及政策和立法机制的制定，是确保可持续领导和执行国家地雷行动方案的工具。目前，15个有联合国地雷行动存在的国家和领土制定了地雷行动立法框架，而2019年有10个，2018年有9个。作为一个积极的事态发展，16个国家和领土报告2020年制定了地雷行动性别平等战略，比2019年的8个大幅增加。

37. 在30个有联合国地雷行动存在的国家，超过一半(17个)通过了国家地雷行动标准，提高并确保了行动的质量和安全性。在阿富汗，联合国支持该国制定新的国家标准，应对受害者操作的简易爆炸装置的增加。为此，启动了多个首次根据既定标准清除装置的项目。在哥伦比亚，地雷行动司支持审查和更新国家地雷行动标准，提高了行动的优先次序和效率。2020年，与民间社会和联合国伙伴协商，对苏丹国家地雷行动标准进行了九年来的首次审查。在也门，在开发署的支持下政府制定了第一个国家地雷行动标准。

38. 地雷行动司与伊拉克政府合作，以对性别平等敏感方式发展多个政府部门的专业技能，如向警察提供爆炸物处理和应急响应人员培训，其中女警占22%。在地雷行动责任移交阿富汗政府后，联合国的支持加强了有利于实施可持续地雷行动的管理能力。

39. 在哥伦比亚，地雷行动司支持向13个急需地雷行动干预的地区部署国家协调员，帮助扩大政府存在及地雷行动支持范围，以更好并可持续地应对受影响社区的需求。在索马里，联合国向索马里爆炸物管理局提供技术培训，如地雷行动操作人员认证、质量保证和信息管理。在黎巴嫩，开发署支持黎巴嫩地雷行动中心制定标准作业程序，确保成本效益和业务效率，同时制定工具，根据安全、社会经济优先事项和国际义务确定地雷行动活动的优先次序。

40. 联合国支持巴勒斯坦地雷行动中心优先考虑把性别平等视角纳入被占西岸的风险教育战略。联合国还支持撒哈拉地雷行动协调办公室制定四年战略计划，降低护堤以东撒哈拉领土上余留爆炸物威胁的管理难度。

41. 在武器弹药管理方面，联合国通过符合国际标准和准则，包括《国际弹药技术准则》和《小武器管制执行工作模块简编》的技术援助进行能力建设。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的地雷行动部门支持建立机制，监督轻小武器管制国家行动计划的执行情况。组织国家警察进行培训，根据国际标准有效管理武器弹药库存，确保库存安全，并按照关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策进行培训。同样，马里稳定团按照人权尽职政策，向马里安全和国防部队参谋人员提供联合国参谋课程，其中包括提高人权意识和强调高度问责意识的专门模块。

42. 在中非共和国，活动受到 2020 年 12 月选举前后安全局势恶化的影响。尽管如此，联合国中非共和国多层次综合稳定团的地雷行动部门继续支持安全部门进行改革、扩大国家权力，按照人权尽职政策组织国防和安全部队进行武器弹药管理培训。2020 年，联合国将布阿尔地区弹药库移交国家当局，管理工作取得重大成就。

43. 同样在布基纳法索，地雷行动能力建设支持安全部门改革，增进机构和社区之间的信任。地雷行动司通过培训和技术援助，发展安全部门减轻简易爆炸装置威胁的能力，在高威胁地区进行部署，并协助国家军备控制委员会协调地方、国家和国际行为体之间的活动。正在继续制定国家地雷行动计划，建立认证制度，并制定国家地雷行动规范和标准，提高国家当局地雷行动应对管理的效率。

44. 联合国积极依靠与当地民间社会组织的伙伴关系开展并维持多项地雷行动活动，特别是在风险教育以及勘测和排雷方面。在伊拉克，地雷行动司与国家非政府地雷行动组织和国际对应机构建立伙伴关系，开展辅导以及组织和技术技能转让，促成国家和地方主导的应对行动。在阿拉伯叙利亚共和国，社区调解人在提供爆炸物风险教育方面得到了联合国能力建设的支持，而在阿富汗、哥伦比亚和刚果民主共和国，根据国家和国际标准重点开展了当地组织爆炸物处理、信息管理和业务效率技能发展的培训。

45. 在区域一级，地雷行动司和联合国驻非洲联盟办事处支持非洲联盟制定地雷行动和简易爆炸装置政策，包括为制定反简易爆炸装置战略提供技术援助。该战略借鉴了开发署支持在也门推出的反简易爆炸装置战略的经验教训，将成为非洲联盟通过的首个此类框架。在索马里，地雷行动司向非洲联盟驻索马里特派团和索马里国民军提供减轻简易爆炸装置威胁的技术援助和培训，为非洲联盟最大的维和特派团提供重要支持，促进该区域的稳定与和平。

46. 地雷行动司简易爆炸装置威胁缓解咨询小组的流动培训队在乌干达恩德培成立，支持部队和警察派遣国为特遣队应对高威胁环境做好准备。

47. 在开发署的支持下，大韩民国与包括柬埔寨、老挝人民民主共和国和越南在内的东南亚受爆炸物影响国家建立伙伴关系，分享技术专长，提供能力建设，解决冲突遗留问题。

48. 2021 年，开发署汇集联合国地雷行动部门的最佳做法和经验教训，编制地雷行动能力发展手册，帮助联合国地雷行动界吸取过去的经验教训，并在国家行为体优先事项的指导下继续开展能力建设工作。

49. 国家和地方两级的地雷行动能力建设有助于实现“新的工作方式”，即 2017 年 4 月通过的发展和人道主义行为体的全球指导框架。这种能力建设也是和平和政治进程的基础，改善个人生活和保护社区不受爆炸物威胁的国家机构能够更好地得到社区的信任。

D. 通过地雷行动加强人道主义、和平与安全和发展优先事项

联合国人道主义协调

50. 主管和平行动副秘书长主持的地雷行动机构间协调小组，由联合国系统行为体组成，在地雷行动司的支持下继续作为协调论坛发挥宝贵作用。对南高加索、赤道几内亚、埃塞俄比亚和其他地方对联合国支持的新的需求或要求得到一致和快速的应对，就清楚地表明了这一点。应对工作充分利用全联合国系统的现有能力、专门知识、实地存在和资源，同时与民间社会伙伴保持密切接触。在每年 4 月 4 日举行的国际提高地雷意识和协助地雷行动日，各部门和机构的行为体协调开展宣传活动，增强实现机构间地雷行动协调小组没有爆炸物威胁世界的愿景的势头。

51. 通过《联合国 2019-2023 年地雷行动战略》监测评价机制进行的跨联合国数据收集，是机构间地雷行动协调小组取得的另一项具体成果。这些数据为联合国地雷行动界以及人道主义、和平与安全、发展行为体的应对措施提供信息，并加强了应对措施。信息管理协调的另一个例子是联合国项目事务署(项目署)创建的实时看板，可以监测 COVID-19 疫情对整个联合国地雷行动方案人员和项目交付的影响。

52. 在高威胁环境中开展行动的联合国人道主义行为体和民间社会伙伴，继续把地雷行动责任区作为在国家和全球两级支持地雷行动的协调机制。地雷行动责任区的国内协调员与大约 140 个地方和国际组织合作，通过数据和信息共享及联合分析，协调把地雷行动纳入人道主义应急计划。尽管如此，2020 年人道主义应急计划所列地雷行动需要经费 2.12 亿美元，只有半数得到落实。¹¹ 在此背景下，2021 年在喀麦隆和埃塞俄比亚保护问题协调员就不断升级的威胁提出请求后，把地雷行动责任区扩大到新地点的需求不断增加。作为全球地雷行动责任区的协调单位，地雷行动司和丹麦难民理事会人道主义裁军和建设和平股发起了关于地雷行动责任区全球战略的协商，确保国家级协调平台行动统一。

53. 在德国政府支持下，第二十四次国家地雷行动方案主任和联合国顾问国际会议于 2021 年 5 月 25 日至 27 日举行，克服全球疫情为联合国行为体之间以及与国际、区域和地方伙伴之间的协调和交流提供平台。超过 105 个国家和地区的大约 1 000 人参加会议。会议讨论了勘测和排雷方面的技术创新、排雷行动

¹¹ 数据来自有地雷行动责任区的 16 个国家和领土的人道主义应急计划。

的心理健康和社会支持、社区参与、环境评估以及排雷行动部门的种族平等和包容等问题。

融入和平与安全优先事项

54. 联合国促进排雷行动，把排雷作为和平和政治进程中的一项建立信任措施。在哥伦比亚，在联合国的支持下，前战斗人员向国家提供爆炸物信息取得重大进展，助力政府、前哥伦比亚革命武装力量-人民军和联合国组成的三方机制按照2016年和平协议投入运作。各方商定了地雷行动司开发的方法，分享未来地雷行动设计信息。2021年6月，各方访问了一些地方推荐这一方法，并从前战斗人员那里收集信息。地雷行动司还为哥伦比亚人道主义地雷行动组织的排雷行动提供质量保证，该组织帮助前哥伦比亚革命武装力量-人民军战斗人员重新融入平民生活，并开始在两个城市开展排雷行动。

55. 在利比亚，联合国利比亚支助团的地雷行动部门为执行停火协议作出贡献，支持利比亚各方在苏尔特120公里沿海道路开展排雷行动，使当地社区人员能够安全流动。地雷行动并继续成为塞浦路斯的一项建立信任措施，2019年联合国驻塞浦路斯维持和平部队对塞浦路斯北部和南部之间的疑似污染区进行了勘测。马里稳定团地雷行动部门向联合国观察员提供轻武器操纵和识别培训，对马里和平进程的解除武装、复员和重返社会作出了贡献。

56. 地雷行动司参加了八个维和特派团，¹² 直接协助维和行动倡议和维和行动加优先事项，包括减轻对平民的威胁，增强维和人员的安全保障，通过武器弹药管理提高业绩，向国家当局提供技术援助，支持维和并推进政治进程。

57. 包括安全理事会成员在内的会员国继续高度重视地雷行动专题，在本报告所述期间举行了几场辩论。2021年4月，安全理事会主席轮值主席越南举行安理会公开辩论，主题是“地雷行动与维持和平：加强伙伴关系，更好交付成果”。秘书长参加公开辩论，各国强调了在几个和平行动中地雷行动对于执行任务的作用。公开辩论探讨了地雷行动在促进人道主义、发展以及和平与安全活动方面的挑战和机遇。2021年3月，肯尼亚举行阿里亚办法会议，主题是“保护维和人员：禁止针对和平行动部署简易爆炸装置”，会员国建议通过技术、设备和培训投资，加强简易爆炸装置威胁的国际对策。

加快实施《2030年可持续发展议程》

58. 2020年，《联合国2019-2023年地雷行动战略》监测评价机制开始跟踪地雷行动纳入发展计划的情况，接受调查的30个国家和领土有15个报告，地雷行动已经纳入联合国支持的相关发展框架(如相关的联合国可持续发展合作框架)，13个国家报告地雷行动已经纳入国家发展计划。在面临污染的国家 and 领土，联合国正在利用地雷行动在可持续发展目标行动十年期间加快实施《2030年可持续发展议程》。

¹² 联合国驻塞浦路斯维持和平部队、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国南苏丹特派团、联合国中非共和国多层次综合稳定团、联合国马里多层次综合稳定团、联合国西撒哈拉全民投票特派团和联合国阿卜耶伊临时安全部队。

E. 满足不同群体中妇女、女童、男子和男童的具体需求，增强权能，促进融入

59. 2019 年和 2020 年，爆炸物事件造成的伤亡人员主要是男子和男童。¹³ 与此同时，幸存的妇女和女童在获得服务和重新融入社会方面继续遭受种种歧视。

60. 联合国地雷行动方案继续根据社会阶层不同的具体需求开展工作。在被占巴勒斯坦领土，联合国在被占西岸培训和部署了女性风险教育工作者，确保爆炸物风险教育适应当地文化。在南苏丹，性别均衡的社区联络小组向禁止参加男性论坛的妇女女童提供爆炸物风险教育。在哥伦比亚，联合国支持的在哥伦比亚非裔社区开展爆炸物风险教育的组织，确定了爆炸物对妇女女童的影响，举办了一系列讲习班，妇女和男子都可以参与安全行为宣传，讨论各自的作用。

61. 联合国继续确保妇女参与培训和能力发展活动。地雷行动有助于消除妇女参与稳定和建设和平进程的障碍，推进妇女与和平与安全议程，并助力实现关于性别平等的可持续发展目标 5。地雷行动司向尼日利亚安全和民防团的一个小组提供了爆炸物事件应急响应培训，小组成员中妇女男子各占一半。¹⁴ 在布基纳法索，尽管妇女在安全事务中的作用受到歧视，但在联合国 2020 年向安全部提供的搜索探测简易爆炸装置的培训中，妇女占参与者的 17%，计划 2021 年所有此类培训都采用女性参与者 10% 的最低门槛。¹⁵ 在利比亚，地雷行动司和利比亚法医警察进行接触，两名女警于 2019 年接受了简易爆炸装置现场事件管理培训，这是利比亚妇女首次接受此类培训。在也门，开发署培训并部署了该国历史上第一批女性炸弹处理和非技术性勘测小组，为进一步增强妇女权能和妇女纳入国家安全对策拓宽了道路。

62. 2020 年，地雷行动司驻阿富汗机构聘用性别平等主流化干事，为国家地雷行动伙伴在妇女专业流动和对性别平等有敏感认识的方案编制等领域建设能力。地雷行动司支持伊拉克地雷行动局设立性别平等股，为制定工作计划提供技术援助，确保随着伊拉克政府更多地承担地雷行动责任，促进妇女参与地雷行动活动。在伊拉克，征聘和培训了 30 名女性排雷人员，部署了 4 个男女混合排雷小组，对传统规范进行挑战，为妇女参与男性主导的领域开辟了道路。

63. 参加联合国地雷行动的女性人员从 2019 年的 19% 小幅增至 2020 年的 21%。地雷行动司及其执行伙伴项目署在地雷行动方案中实现性别平等方面取得长足进展。近年来，性别均等稳步上升，¹⁶ 目前女性占从业人员的 39% (22% 为本国妇

¹³ 2020 年，男子和男童分别占伤亡人数的 41% 和 12%，2019 年分别占 36.9% 和 11.8%，目前大量伤亡人员的原因没有落实，因此实际占比可能更高。

¹⁴ 地雷行动司驻尼日利亚机构提供的数据。

¹⁵ 地雷行动司驻布基纳法索机构提供的数据。

¹⁶ 在 P-3 职等，妇女人数从 2019 年的 25% 增加到 2020 年的 33%，2021 年迄今为 38%。在 P-4 职等，妇女人数从 2019 年的 31% 增加到 2020 年的 37%，2021 年迄今为 39%。在 P-5 职等，妇女人数从 2019 年的 15% 增加到 2020 年的 20%，2021 年迄今为 28%。2019 年至 2021 年，D-1 和 D-2 职位一直由妇女担任。

女，17%为国际妇女)。截至 2020 年底，方案团队中担任技术¹⁷ 和领导¹⁸ 职务的妇女分别占 38%和 33%，而 2019 年分别为 35%和 31%。¹⁹ 项目署在全球性别和多样性战略实施工作中，强调人才外联、指导和保留战略，并审查职权范围，筛查可能阻碍性别平等的语言。促进有利环境也被列为优先事项，例如在阿拉伯叙利亚共和国，决定女性安保人员仅上白班，提高了为地雷行动司办公室提供保护的安保团队的性别均衡。

64. 2020 年，项目署首次在全球开展多样性和包容性试点调查。调查数据强调了对工作场所机会平等的不同看法以及建立机制解决歧视行为的必要性，将推动在多样性、包容性和平等领域进行全球变革的努力。秘书长欢迎地雷行动界在深化这一领域的讨论方面取得的进展，包括在 2021 年 5 月举行的国家地雷行动方案主任和联合国顾问国际会议上，就地雷行动部门的种族平等问题举行了专门的全体讨论。秘书长相信，以后的工作将对他在 2020 年发起的联合国消除种族主义和促进人人享有尊严工作队的举措进行补充。

四. 意见和建议

65. 面对 COVID-19 疫情，地雷行动界展现韧性，采取向虚拟培训平台迁移以及开展疫情和爆炸物风险教育信息二合一活动等创新方法，继续向受影响社区以及在高风险地区开展工作的国际、国家和地方人员提供安全和安保培训及风险教育。方案的重新优先排序和调整以及捐助方对维持国家能力的坚定承诺确保了生计的有效恢复。应利用在疫情适应中吸取的经验教训(许多可在可预见的未来继续适用)，改进地雷行动的应对措施。

66. 在 COVID-19 疫情期间，当地行为体在确保和维持保护方面的关键作用得到重申。即使面对严重的危险和不确定性，当地合作伙伴始终如一，砥砺前行。要继续关注地雷行动本地化并加强这种关注，包括通过地方能力发展，确保受影响社区获得可持续和定向地雷行动的惠益。

67. 在各大洲，爆炸物的危险尚未消散。而同时，资金水平没有及时跟上。我呼吁捐助者提供充足和可预测的地雷行动资源。我并呼吁为包括残疾人在内的爆炸物事件受害者的权利提供更多和可持续的财政支持和关注，并适当考虑到基于性别、族裔或种族的无障碍、排斥和歧视的挑战。

68. 爆炸物继续加剧保护问题，包括在迁徙途中。简易爆炸装置对萨赫勒地区平民的保护风险不断加大，最近喀麦隆暴力升级也使平民无法获得基本服务和生计，对安全和有尊严的回返形成严重障碍，并阻碍了经济复苏、发展与和平努力。必须增加对保护对策的供资，包括通过全球保护专题组内的地雷行动责任领域。必

¹⁷ 技术职位指开展地雷行动过程和行动的必要职位，需要简易爆炸装置处理、爆炸物探测犬处理、简易爆炸装置威胁分析、质量保证以及武器弹药管理方面的技术资质或经验。

¹⁸ P-4 及以上职等。

¹⁹ 数据来自项目署全球性别平等和多样性战略。

须把难民和被迫流离失所者的需求进一步纳入国家地雷行动计划和战略，确保对受影响社区作出适当应对。

69. 非国家武装团体和有组织犯罪集团使用简易爆炸装置不断增加，破坏局势稳定，传播不安全感，保护贩运走廊，破坏人员流动，袭击平民、人道主义工作者和联合国外地特派团人员，令人震惊。必须采取区域和全球对策。联合国简易爆炸装置全系统办法协调工作队的合作是一个积极的发展。我呼吁会员国支持在高威胁环境中部署的和平行动，包括提供设备，如昂贵但能拯救生命的防雷车，提供双边培训或向地雷行动司流动培训小组提供培训师，加强联合国总部的专门知识。我欢迎安全理事会持续关注维和人员的安全保障，并将其作为我维和行动倡议的支柱。安全理事会主席声明(S/PRST/2021/11)要求对维和行动中的简易爆炸装置应对情况进行独立战略审查，将为此提供宝贵的见解和建议。

70. 我强调大会第 74/80 号决议发出的信息，即必须酌情在停火协定与和平协定并在和平行动的任务授权中明确提及地雷行动。进一步改善安全、促进解除武装、复员和重返社会进程以及在各方之间建立信任，将不仅建立对和平进程的信任，还将加强维和行动倡议的重要内容，如维和人员的安全保障、保护平民以及在高风险环境中执行任务和业绩。地雷行动还有助于消除妇女参与的障碍，促进包容，为可持续发展成果作出贡献。地雷行动应在任务设计、演变和过渡的早期阶段加以考虑，并得到适当的资源。

71. 普遍加入《禁止杀伤人员地雷公约》、《特定常规武器公约》和《集束弹药公约》以及严格遵守国际人道主义法和人权法，为保护和拯救生命铺平了道路。我敦促所有国家加入上述公约，呼吁已经加入的国家继续坚定地执行公约，并再次承诺开展报告和宣传工作。鉴于在人口居住区使用爆炸性武器对平民造成大量、广泛的伤害，我欢迎达成一项直接应对这种伤害的政治宣言。我继续呼吁冲突各方避免在人口居住区使用具有大规模影响的爆炸性武器，并在反对使用此类武器假设的基础上制定行动政策和做法。

72. 令人遗憾的是，冒着生命危险减轻爆炸物影响的人们竟然成了袭击的目标。2021 年 6 月 8 日针对阿富汗人道主义排雷人员的袭击——这是地雷行动史上造成排雷人员伤亡最多的袭击——清楚地提醒人们，地雷行动的环境高度复杂、十分危险。袭击还突出表明，要通过政治宣传和提供适当培训和设备等，投资加强联合国人员以及国际和国家执行伙伴的保护和安全保障。

73. 我借此机会感谢排雷行动中勇敢、敬业的人们，他们冒着危险保护生命、生计和土地。从气候变化到网络安全，世界正在努力应对大会首次将地雷行动列入议程时不曾预见的挑战。地雷和简易爆炸装置的使用以及战争遗留爆炸物造成的伤害，对实现联合国有效人道主义应对、可持续发展、维持和平等核心优先事项提出了挑战。地雷行动将继续发挥重要的推动作用，因此将继续保留优先事项的地位。我们大家都可以发挥作用，保持和加强地雷行动的势头，确保在爆炸物环境中生活的人们不至掉队。