



## 第八十届会议

## 临时议程\* 项目 46

## 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 78/70 号决议提交，所述期间为 2023 年 8 月至 2025 年 7 月。它涵盖机构间地雷行动协调小组执行《联合国 2019-2023 年地雷行动战略》及其于 2024 年 1 月 1 日生效的更新版本的情况，该协调小组由主管和平行动副秘书长担任主席，汇集了联合国系统各实体。<sup>1</sup>

2. 在本报告所述期间，由于地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置，数百万处于冲突和冲突后环境中的人继续面临受伤和死亡的危险，或获得基本服务的机会有限。<sup>2</sup> 至少有 58 个国家和地区受到杀伤人员地雷污染。<sup>3</sup> 共有 29 个国家和

\* A/80/150。

\*\* 由于提交单位无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交会议事务部门处理。

<sup>1</sup> 在本报告中，“联合国”系指机构间地雷行动协调小组成员和观察员。有关成员和观察员的完整列表，见 [www.mineaction.org/en/un-inter-agency-coordination-group-mine-action-iacg-ma](http://www.mineaction.org/en/un-inter-agency-coordination-group-mine-action-iacg-ma)。该报告载有联合国外地方案提供的数据。

<sup>2</sup> 《联合国地雷行动战略》中的用语源自 1997 年《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》；1996 年经修正的《禁止或限制使用地雷、诱杀装置和其他装置的议定书》(1980 年经修正的《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》第二议定书)；2003 年《战争遗留爆炸物议定书》(《特定常规武器公约》第五号议定书)；以及 2008 年《集束弹公约》。

<sup>3</sup> 地雷行动审查咨询委员会，《2024 年清除地雷情况》(2024 年)。可参阅 [www.mineactionreview.org/assets/downloads/Clearing\\_the\\_Mines\\_2024.pdf](http://www.mineactionreview.org/assets/downloads/Clearing_the_Mines_2024.pdf)。



其他地区受到或怀疑受到遗留集束弹药的污染，<sup>4</sup> 60 多个国家和地区受到简易爆炸装置的影响。<sup>5</sup> 随着全世界 120 多场武装冲突的爆炸物威胁激增，<sup>6</sup> 地雷行动能力正面临前所未有的压力。冲突地区的扩大使用和随后的污染，包括乌克兰的田野、加沙和苏丹的城市中心、阿拉伯叙利亚共和国的基础设施崩溃和缅甸的农村社区，造成了伤害，并推动了人道主义和发展需求。仅在乌克兰，污染现在就使世界上最肥沃的农业土地约 10% 无法使用，威胁着平民的生命和全球粮食安全。在阿富汗，1 700 多个社区的 300 多万人生活在致命爆炸物旁边，儿童伤亡最严重。马里和苏丹等受污染国家的和平行动结束，使爆炸物污染加剧，对当地居民造成持续威胁。

3. 简易爆炸装置的广泛生产和使用增加了另一层复杂性，这些装置往往是简易性质的杀伤人员地雷。<sup>7</sup> 在刚果民主共和国、马里、尼日利亚和索马里，非国家武装团体部署了越来越复杂的简易爆炸装置，危及平民，限制人道主义准入，挑战国家安全部队。正如我在关于应对简易爆炸装置构成的威胁的报告 (A/79/211) 中指出，这些武器需要专门的反应能力，可能超过现有的财政和技术资源。

4. 2023 年，平民仍然是受影响最大的，占简易爆炸装置造成的所有伤亡的 68%，这类装置占 25 个国家爆炸物造成的所有伤亡的 48%，比 2022 年的 40% 有所增加(同上)。

5. 2024 年，与冲突有关的死亡人数比 2023 年增加了 40%，达到至少 48 384 人，<sup>8</sup> 这主要是爆炸性武器在人口稠密地区造成的。由于城市服务的相互关联性质，城市污染带来长期风险，对平民和环境产生持久影响。<sup>9</sup> 在苏丹，平民在清理行动完成之前返回污染严重的城市地区时遭受伤亡。在刚果民主共和国戈马，最近的武装冲突使爆炸物散落在人口稠密的居民区，给人道主义救援人员带来了复杂的业务挑战。在加沙，69% 以上的建筑物被摧毁或损坏，<sup>10</sup> 产生了 4 100 多

<sup>4</sup> 见 <https://backend.icblcmc.org/assets/reports/Cluster-Munition-Monitors/CMM2024/Downloads/Cluster-Munition-Monitor-2024-Web.pdf>。

<sup>5</sup> 根据武装冲突地点和事件数据项目数据库的数据。

<sup>6</sup> 红十字国际委员会，国际人道主义法和当代武装冲突的挑战(2025 年)。可参阅 <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2025-03/reports-and-documents-ihl-and-the-challenges-of-contemporary-armed-conflicts-927.pdf>。

<sup>7</sup> 简易杀伤人员地雷是属于《禁止杀伤人员地雷公约》框架和报告要求的一种简易爆炸装置。

<sup>8</sup> 秘书长关于实现可持续发展目标进展情况的报告(A/80/81-E/2025/62)的统计附件。可查阅 [https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2023/E\\_2023\\_64\\_Statistical\\_Annex\\_I\\_and\\_II.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2023/E_2023_64_Statistical_Annex_I_and_II.pdf)。

<sup>9</sup> 联合国裁军研究所，衡量在人口稠密地区使用爆炸性武器对平民的影响的指标清单(2021 年)。可查阅 <https://doi.org/10.37559/CAAP/21/PACAV/01>。

<sup>10</sup> 见 [www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-7-may-2025](https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-7-may-2025)。

万吨碎片，其中大部分预计会被战争遗留爆炸物污染。<sup>11</sup> 污染威胁生命，阻碍人道主义援助和基本服务的提供，破坏获得教育、清洁水和可持续生计的机会。

6. 虽然污染增加，全球军费开支达到有记录以来的最高水平，<sup>12</sup> 但大多数地雷行动方案的资金正在减少。资金已经变得不可预测，过度依赖少数捐助者，并对新出现的情况反应过度，而忽略了持久需求。在过去七年中，对协助地雷行动的自愿信托基金的自愿捐款从 1.25 亿美元减少到 4 600 万美元。对执行地雷行动至关重要的非政府组织关闭了方案，裁减了数千名工作人员，其中大部分是受爆炸物影响国家的国民。

## 二. 与地雷行动有关的国际法律文书的最新情况

7. 国际人道主义裁军条约正面临越来越多的挑战，因为执行工作停滞不前，普遍性努力失去势头，一些缔约国宣布或采取退出行动。在平民面临冲突扩大带来的更大风险之际，必须维护和捍卫保护人的生命和尊严的规范性框架。

8. 《集束弹药公约》的历届主席团促进了各国普遍加入该《公约》，特别侧重于拉丁美洲、加勒比、亚洲和太平洋地区。销毁储存方面取得了进展，秘鲁和南非完成了第 3 条规定的义务。因此，缔约国根据该《公约》这一条承担的所有义务都得到了履行。2024 年 9 月 6 日，立陶宛行使第 20 条规定的权利，正式向秘书长交存了退出该《公约》的文书。这一退出于 2025 年 3 月 6 日生效，标志着缔约国首次退出向秘书长交存的多边条约第 26 章所列裁军条约。这使缔约国的数目变成 111 个，其中有 12 个签署国，但 73 个国家尚未加入。

9. 由柬埔寨主办的《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》第五次审查会议于 2024 年 11 月在柬埔寨举行，会议最后通过了《暹粒吴哥政治宣言》和《暹粒吴哥 2025-2029 年行动计划》(见 [APLC/CONF/2024/15.Add.1](#))和最后文件([APLC/CONF/2024/15](#))。这些协定重申了对该《公约》人道主义目标的全球承诺，并概述了推进扫雷、雷险教育、援助受害者和可持续筹资机制的优先事项。尽管如此，爱沙尼亚、芬兰、拉脱维亚和立陶宛已经交存了退出该《公约》的通知，波兰也宣布打算退出。2025 年 7 月 18 日，乌克兰向该《公约》保存人秘书长通报说，根据 1969 年《维也纳条约法公约》的规定，乌克兰已中止该《公约》的实施。执行工作仍然缓慢，有 31 个缔约国尚未完成第 5 条规定的清除义务。<sup>13</sup> 然而，该《公约》吸引了新的加入国：马绍尔群岛和汤加分别于 2025 年 3 月 12 日和 6 月 25 日交存了加入书，使缔约国数目达到 166 个。

<sup>11</sup> 见 [www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-271-gaza-strip](http://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-271-gaza-strip)。

<sup>12</sup> 斯德哥尔摩国际和平研究所，“2024 年世界军事开支趋势”，实况报道，2025 年 4 月。可查阅 [www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504\\_fs\\_milex\\_2024.pdf](http://www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504_fs_milex_2024.pdf)。

<sup>13</sup> 见 <https://www.apminebanconvention.org/en/membership>。

10. 缔约方、联合国各实体和相关利益攸关方促进普遍加入《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》及其议定书。<sup>14</sup> 新加坡于 2024 年加入了该《公约》，特立尼达和多巴哥于 2025 年加入，同意受该《公约》所有议定书的约束，包括经修正的《关于禁止或限制使用地雷、诱杀装置和其他装置的第二号议定书》。有了这两个国家加入，该《公约》现在有 128 个缔约方。此外，2024 年，大不列颠及北爱尔兰联合王国宣布同意接受《关于战争遗留爆炸物的第五号议定书》的约束，该议定书目前有 99 个缔约方。

11. 联合国支持推进《关于加强保护平民免受在人口居住区使用爆炸性武器造成的人道主义后果的政治宣言》，主张作出更坚定的承诺，保护平民在人口稠密地区免受爆炸性武器的破坏性影响。在本报告所述期间，四个国家(约旦、黑山、北马其顿和泰国)宣布支持该《宣言》，从而使签署国的数目达到 88 个。

12. 目前共有 191 个国家和欧洲联盟是《残疾人权利公约》的缔约国，喀麦隆于 2023 年 9 月 28 日批准该《公约》，列支敦士登于 2023 年 12 月 18 日批准，不丹于 2024 年 3 月 13 日批准，南苏丹于 2024 年 2 月 5 日加入，厄立特里亚于 2025 年 1 月 6 日加入。

13. 大会于 2023 年 12 月通过了《常规弹药全周期管理全球框架》，以防止弹药被转用、非法贩运和滥用，并减少弹药场发生意外爆炸的风险。它涵盖所有类型的常规弹药，其中载有会员国承诺确保从生产到处置的常规弹药的安全、有保障和可持续的全周期管理。它是对常规军备控制准则的补充，是国际社会的一个里程碑。

14. 人权理事会第 58/22 号决议请联合国人权事务高级专员与各国、国际组织、民间社会和其他相关利益攸关方协商，为理事会第六十二届会议编写一份报告，说明杀伤人员地雷对享有所有人权的影响，特别强调经济、社会和文化权利。

### 三. 《联合国地雷行动战略》的执行情况

15. 机构间地雷行动协调小组核可了《联合国地雷行动战略》增订本，该战略于 2024 年 1 月 1 日生效。<sup>15</sup> 更新的《战略》保留了反映地雷行动所有支柱的五个战略成果领域，提出了变革理论，并将地雷行动与人道主义-发展-和平的关系联系起来。为明确起见，对《战略》进行了精简，并更新了其愿景和任务说明，更多地提及国际人道法和人权法。该战略还反映了由联合国地雷行动组成的一系列举措，强调了将地雷行动有效纳入联合国国家一级战略和协调框架的重要性，并反映了更新的术语，以与关于信息管理的国际地雷行动标准 05.10 和关于

<sup>14</sup> 在《特定常规武器公约》的框架内，与地雷行动有关的议定书主要指经修正的第二号议定书，以及第五号议定书。这两项议定书也适用于非国际性武装冲突，并且冲突各方、包括非国家行为体都有义务适用议定书中的禁止和限制规定。

<sup>15</sup> 可查阅：[www.mineaction.org/en/resources/un-mine-action-strategy](http://www.mineaction.org/en/resources/un-mine-action-strategy)。

援助受害者的国际地雷行动标准 13.10 保持一致。<sup>16</sup> 该战略不再有时限，将由机构间地雷行动协调小组定期审查。

## A. 保护个人和社区免受爆炸物的风险和社会经济影响

16. 爆炸物污染继续威胁着多个受冲突影响的国家和领土的平民，危及生命和破坏恢复。在缅甸，平民每天都面临着前往农场、市场或学校的风险，而由于污染的威胁，许多人无法返回家园。2023 年，缅甸成为地雷和战争遗留爆炸物伤亡人数最多的国家。<sup>17</sup> 道路、城镇和沿海地区的地雷也在影响生计，特别是对那些依赖农业和渔业的人。在苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和乌克兰，广泛的爆炸物污染继续造成重大伤害，使社区流离失所，限制行动，阻碍获得基本服务。当一个城镇或城市变得可以进入时，大批平民离开流离失所之处或难民营，抢救他们的家园，返回他们的农田，使他们自己暴露在严重的爆炸物风险之下。在巴勒斯坦被占领土，这些风险正在阻碍提供拯救生命的人道主义援助。

17. 极端天气事件和气候变化使爆炸物位移，使调查、清除和风险教育工作复杂化。在阿富汗，洪水将爆炸物造成的污染转移到人口稠密地区，增加了受影响社区和境内流离失所者面临的风险，因此有必要制定具体的爆炸物风险教育战略。在阿卜耶伊，在连续的雨季，由于气候变化，降雨比平时下得更大，持续时间更长，导致土地和道路被淹，旱季作业窗口缩短，进出受到限制，影响了扫雷行动。

18. 2023 年，冲突中杀害和致残儿童的事件增加了 35%(见 [A/78/842-S/2024/384](#))，使 1 500 多名儿童受到地雷和战争遗留爆炸物的影响。<sup>18</sup> 在巴勒斯坦被占领土，特别是在加沙以及刚果民主共和国、缅甸、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和乌克兰，儿童被杀害和致残的人数前所未有。

### 1. 勘测和清理

19. 地雷行动帮助恢复了重要的基础设施，支持了生计，并通过清理和释放受污染的土地促进了和平。在阿富汗，2024 年 6 月至 10 月，清除了 440 多万平方米被爆炸物污染的土地，使北部和东北部地区的数千名社区成员恢复了日常活动，使土地恢复了生产性用途，并改善了学校和道路的安全通道。在伊拉克，500 多万平方米的土地归还给尼尼微省、安巴尔省和巴士拉省的社区，使流离失所的家庭得以返回，振兴农业和住房，并支持公路网的扩展。在西撒哈拉，地雷行动处作为联合国西撒哈拉全民投票特派团的一部分，支持和平努力，在 2024 年清理了 31 个危险地区，释放了 380 多万平方米土地，核查了 14 000 多公里的路线，以便利停火监测。在南苏丹，清理行动有助于安全进入 39 个保健设

<sup>16</sup> 在本报告所述期间，地雷行动处与日内瓦国际人道主义排雷中心一道，作为国际地雷行动标准审查委员会和指导委员会主席以及《国际地雷行动标准》的正式保存机构，牵头制定和监督了《国际地雷行动标准》。

<sup>17</sup> 联合国儿童基金会，“第 10 号人道主义局势报告：缅甸”，2025 年 2 月 21 日，可查阅 [www.unicef.org/media/167986/file/Myanmar-Humanitarian-SitRep-31-December-2024.pdf](http://www.unicef.org/media/167986/file/Myanmar-Humanitarian-SitRep-31-December-2024.pdf)。

<sup>18</sup> 国际禁止地雷运动，《2024 年地雷监测报告》，2024 年 11 月。



施、115 个供水点、19 所学校和 800 多个其他关键基础设施地点。在乌克兰，联合国项目事务署(项目署)使用人工智能驱动的遥感技术评估损害和污染，支持国家努力确定清理土地的优先次序。

20. 在巴勒斯坦被占领土，地雷行动处和合作伙伴通过指导大约 500 个运送食物、燃料和医疗援助的人道主义车队，使联合国和其他人道主义行为体能够安全地提供重要的人道主义援助；对 672 名人道主义工作人员进行关于在受爆炸物污染的环境中的安全行为的培训；对重要基础设施进行 502 次爆炸危险评估，包括境内流离失所者使用的庇护所和医院。地雷行动处和联合国开发计划署(开发署)还将地雷行动纳入早期恢复工作，并能够进行快速爆炸危险评估，支持 190 个地点的碎片清除工作。

## 2. 爆炸物风险教育

21. 联合国提供了风险教育，以保护平民免受爆炸威胁，重点是高危、流离失所和服务不足的人口。在阿卜耶伊，联合国阿卜耶伊临时安全部队地雷行动处通过针对丁卡和米塞里亚儿童的定制短剧加强了风险教育，同时部署了当地社区联络官，以改进对妇女和儿童的宣传。

22. 在阿富汗，联合国阿富汗援助团地雷行动处利用国家电视频道播放的定制教育视频短片，为儿童、废料收集者和游牧社区举办了专门的风险教育课程。通过两人教育小组(由一名男性教育者和一名女性教育者组成)扩大了妇女参与地雷行动活动的机会，在家庭和社区内推广风险教育信息。

23. 在哥伦比亚，地雷行动处通过向 13 000 多人，包括弱势族裔群体的平民提供风险教育，保护了受该国暴力和不断演变的冲突影响的社区。在也门，联合国儿童基金会(儿童基金会)扩大了其风险教育方案，以保护儿童和社区免受爆炸威胁，通过大众媒体、社区参与和基于学校的倡议，惠及 170 多万处于危险之中的人。

24. 在巴勒斯坦被占领土，地雷行动处、儿童基金会和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处与非政府组织和红十字国际委员会合作，提供风险教育以及冲突准备和保护培训。此外，地雷行动处及其合作伙伴培训了 1 069 名人道主义工作人员进行风险教育，通过大众媒体宣传活动向 140 万人传播安全信息。地雷行动处还提供了带有安全信息的 9 000 张海报以及 10 000 份传单和小册子，联合国粮食及农业组织(粮农组织)在向牲畜饲养者和渔民分发食品时散发了这些信息。

25. 在阿拉伯叙利亚共和国，地雷行动处向大马士革农村省的 439 名流离失所的黎巴嫩人和阿勒颇农村地区的 402 名返回的叙利亚人提供了风险教育。在 2024 年 12 月政权更迭之后，地雷行动处承担了地雷行动的协调作用，汇集了来自西北和东北部的排雷操作者。这首次使以前分散的区域调查数据得以合并，并启动了广泛的调查行动，以评估爆炸物污染的真实范围。地雷行动处还支持过渡当局优先开展扫雷活动，以促进流离失所者的早日恢复、基础设施修复和安全回返。此外，开发署支持冲突后恢复和保护住房、土地和财产权，利用社区联络技术提高暴露于未爆弹药的社区的认识。在利比亚，联合国利比亚支助团地

雷行动处、利比亚地雷行动中心和利比亚和平组织向的黎波里的苏丹难民学生(413 名男童和 371 名女童)提供了援助,这些学生占那里在校学生的 80%,确保难民儿童掌握了免受爆炸威胁的知识。

26. 在马里,从 2024 年 10 月至 2025 年 2 月,地雷行动处和伙伴非政府组织培训了 16 名社区联络官,以传递风险教育信息。在中非共和国,联合国中非共和国多层面综合稳定特派团(中非稳定团)地雷行动处于 2024 年启动了一个试点项目,培训 41 名当地人(包括 11 名妇女),在受地雷影响最严重的该国西北部提高认识,以便扩大对最偏远地区的宣传。在也门,儿童基金会扩大了包容残疾的风险教育,在 8 个省使用手语并在国家电视台上播出,确保听力障碍儿童能够从救生信息中受益。

27. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)利用数字平台,包括 WhatsApp 专用频道和网站([www.help.unhcr.org](http://www.help.unhcr.org)),分享提高认识的材料,加强回返难民和其他被迫流离失所者的安全。在黎巴嫩,难民署与儿童基金会合作分发了安全建议。<sup>19</sup> 在乌克兰,难民署通过与乌克兰当局共同实施的“乌克兰就是家园”倡议分享了这一信息,以支持恢复和返回。<sup>20</sup>

28. 爆炸物风险教育咨询小组由儿童基金会共同领导,制定了数字风险教育准则、新的风险教育能力规范框架和每月的知识共享网络研讨会。2024 年,专家组的宣传工作促成在《集束弹药公约》和《禁止杀伤人员地雷公约》协调委员会内首次任命全球风险教育协调员,以保持势头、利用成就并监测缔约国的进展情况。

## B. 爆炸物的幸存者和其他受害者应享有平等的健康和教育机会,并全面参与社会经济生活

29. 在本报告所述期间,联合国继续支持爆炸物受害者,<sup>21</sup> 增加获得基本服务的机会,促进社会经济包容。2024 年,儿童基金会向 14 个国家的 5 500 多名受爆炸物影响的儿童提供了援助,包括现金转账、心理健康和社会心理支助、辅助设备、生计支助以及身体康复和医疗转介。在阿拉伯叙利亚共和国,开发署帮助 110 多名受害者,包括 18 名妇女,通过假肢装置恢复行动能力和生计。此外,人道主义地雷行动伙伴帮助 19 000 多名受害者及其家人获得紧急医疗、身体康复、社会心理支助和社会经济援助等服务,所有这些都有助于改善福祉和

<sup>19</sup> 联合国难民事务高级专员公署(难民署),“保护自己免受爆炸物伤害”,通过难民署 WhatsApp 频道分享的信息,2024 年 9 月 25 日,可查阅 <https://help.unhcr.org/lebanon/en/2024/09/25/protect-yourself-from-explosive-objects/>。

<sup>20</sup> 见 <https://ukraineishome.org/frequently-asked-questions/frequently-asked-questions-on-return-to-ukraine/>。

<sup>21</sup> 根据《国际地雷行动标准》关于地雷行动中受害者援助的标准 13.10,“受害者”一词包括被爆炸物炸死、炸伤和(或)受损的人员及其家属和社区。“幸存者”一词是指因爆炸物事故而受伤和/或受损但未丧生的直接受害者。

重新融入社会。在西撒哈拉，与撒哈拉威地雷受害者协会的合作使幸存者能够重返其社区，减少了耻辱和社会排斥。

30. 在尼日利亚，地雷行动处通过绘制支助系统图和为当地民间社会组织制定转诊准则和培训，将 82 名受害者和幸存者与基本服务联系起来。在越南，开发署协助建立了中部地区爆炸物幸存者和残疾人登记册，并培训了 521 名社会工作者和社区合作者(204 名男子和 317 名女子)进行案件管理和向受影响个人提供社会援助，从而提供更多由当地主导的服务。

31. 在阿富汗，联合国阿富汗援助团地雷行动处和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在喀布尔东部的一个身体康复中心向幸存者和残疾人提供受害者援助和残疾服务。该中心还促进包容性别的康复，确保经常得不到充分服务的妇女和女童得到医疗护理。在哥伦比亚，地雷行动处支持建立受害者转介途径，并帮助将地雷行动纳入 74 项地方和区域发展、应急和预防计划。它还帮助地方当局根据国家情况调整受害者援助的国际标准，加强对幸存者的保护和支持。

32. 世界卫生组织(世卫组织)支持受害者援助，将重点放在地雷幸存者的康复方面，特别是通过其康复方案和全球 2030 年康复倡议，该倡议组织活跃于 21 个《禁止使用杀伤人员地雷公约》缔约国，这些国家均报告在其领土或其控制的区域内存在地雷受害者。这些举措包括就 20 种健康状况提供指导，其中包括若干与地雷有关的伤害，如骨折、脊髓损伤、视力受损、听力损失和导致截肢的伤害。通过项目署主办的全球辅助技术伙伴关系 ATScale，世卫组织加强了中低收入国家的辅助技术系统，包括爆炸物幸存者，在乌克兰和巴勒斯坦被占领土提供了 1 000 多种产品(包括轮椅、拐杖和马桶椅)。

33. 联合国冲突中和建设和平局势中残疾人问题全球倡导者继续开展宣传活动，促进将残疾人更多地纳入安全理事会的任务规定，并与联合国领导人、会员国和相关民间社会组织合作，提高对冲突中残疾人的认识。

## C. 有效领导和管理地雷行动的国家机构的职能和责任

### 1. 加强国家和地方地雷行动能力

34. 联合国通过战略伙伴关系、政策支助和能力建设加强了国家地雷行动能力。地雷行动处在与日本国际协力机构的合作中推进了南南合作，吸收了柬埔寨地雷行动中心的专门知识。2024 年 1 月，日本国际协力机构和地雷行动处为埃塞俄比亚、尼日利亚、索马里和南苏丹的代表团组织了一次到柬埔寨的访问，以观察各国的地雷行动做法并学习柬埔寨的经验。它们还在重要的地雷行动论坛期间举办会外活动，展示这些伙伴关系并促进国家自主权。

35. 在哥伦比亚、老挝人民民主共和国和越南，地雷行动处和开发计划署向国家地雷行动当局提供支助，内容涉及发展战略监管和领导能力、筹资战略、技术培训和未爆弹药污染的全面分析。在这样做的过程中，他们帮助当局根据社区需要和当地发展目标，设计和管理关于人道主义排雷、信息管理和风险教



育的培训。在伊拉克，地雷行动处推动从依赖国际排雷实体转向国际和国家非政府组织之间的伙伴关系，从而能够转让专门知识、认可国家行为者和独立执行地雷行动活动。在索马里，地雷行动处对 15 名索马里安全部队教官进行了爆炸危险认识培训。这些教官随后培训了 2 700 多名索马里安全部队人员。

36. 在埃塞俄比亚，地雷行动处支持埃塞俄比亚地雷行动办公室认可当地和国际组织开展地雷行动活动。这包括进行调查、标记爆炸物以及制定国家地雷行动标准和标准作业程序。这些努力提高了行动的安全性和有效性，帮助埃塞俄比亚地雷行动办事处履行其国际义务。在黎巴嫩，开发署支持黎巴嫩地雷行动中心为黎巴嫩人道主义排雷区域学校制定战略框架，并帮助确定培训目标和明确机构作用，从而促进可持续的排雷能力。

37. 在利比亚，联合国利比亚支助团地雷行动处对 26 名法医警官(包括 4 名妇女)进行了先进的装置现场事件管理培训；16 人完成了培训员培训课程，加强了国家抵御爆炸威胁的能力。在尼日利亚，地雷行动处于 2024 年向国家军事和警察部队的 75 名军官提供了培训员的风险教育培训。其中 50 名警官成为认证培训员，并在尼日利亚东北部难以到达的地区开展风险教育，惠及近 2 000 人，增强了社区对爆炸威胁的复原力。

38. 在乌克兰，儿童基金会通过 10 个区域的社区课程和安全课程，为 100 多万名儿童和 200 000 名照顾者提供了救生爆炸物风险教育，这些课程由乌克兰国家紧急服务局和其他执行伙伴组成的流动小组开展。此外，粮农组织还与各国部委合作，利用以遥感技术为基础的数据驱动方法，确定清理农地的优先次序。根据这些确定优先次序的结果，粮农组织和合作伙伴进行了非技术性调查、标记和清理，结果在 2024 年清理了近 62 公顷土地。认识到这一方法符合该国的经济复苏优先事项，政府于 2024 年 7 月向粮农组织发出正式请求，请粮农组织支持制定国家耕地清理优先次序制度。

## 2. 加强武器弹药管理

39. 没有安全保障的武器弹药助长了武装冲突、有组织犯罪和恐怖主义，而库存管理不善则构成了转用的风险。联合国通过技术援助和专门培训促进国际标准和最佳做法，以减缓小武器和轻武器的扩散，并加强国家在武器弹药管理方面的能力。

40. 在中非共和国，中非稳定团地雷行动处发起了一项培训员培训方案，以建立一支专门从事武器弹药管理，包括安全储存和处理的国家培训员队伍，并为进一步发展国家能力的可持续性作出贡献。它还通过改进安全可靠的武器弹药管理储存设施、确保质量保证和控制以及加强国有武器的记录保存和标记，减少了转用和滥用的风险。在刚果民主共和国，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团地雷行动处开展了两个培训员培训方案，内容涉及装甲师培训、武器维护、储存和基础设施管理、危险分类和安全储存管理。结果，国防和安全部队内的 11 名武器和弹药管理培训员、57 名军械师和 42 名弹药仓库管理员获得了认证，提高了国家维持安全武器管理系统的能力。埃塞俄比亚地雷行动处对爆炸

物进行了评估、调查和标记，促进了更安全的行动，同时还通过确定可安全移动的物品并将其移交给地方当局进行处置，协助武器弹药管理。

41. 联合国裁军研究所通过《国家武器和弹药管理基线评估参考方法》，<sup>22</sup> 支持各国和国家当局进行武器弹药管理能力建设。自 2023 年 7 月以来，科特迪瓦(2023 年)、索马里(2023 年)、<sup>23</sup> 冈比亚(2024 年)、哥斯达黎加(2025 年)和塞内加尔(2025 年)对其机构和业务武器弹药管理能力、政策、做法和程序进行了国家牵头的评估。参与国在制定符合国际标准的可持续框架方面取得了进展，确保建立更安全、更负责和更有效的国家军备控制架构。<sup>24</sup>

#### D. 将地雷行动纳入人道主义援助、人权、预防冲突、建设和平、稳定和可持续发展的主流

42. 机构间地雷行动协调小组是 12 个联合国实体和 1 个观察员实体之间地雷行动政策、战略和倡议的协调论坛。每个实体都有助于将地雷行动纳入更广泛的人道主义、人权、和平、安全和发展框架。专家组协调了包括缅甸、尼日利亚和乌克兰在内的各国的地雷行动。它发表了联合声明，倡导遵守国际人道法和人权法，并普遍加入和全面执行相关裁军条约。每年 4 月 4 日，专家组参与纪念一年一度的国际提高地雷意识和协助地雷行动日。

43. 在瑞士政府的支持下，联合国分别于 2024 年 4 月至 5 月和 2025 年 4 月召开了第二十七届和第二十八届国家地雷行动方案主任和联合国顾问年度国际会议。这些会议是与日内瓦国际人道主义排雷中心共同主办，每年吸引 600 多人参加，为所有地雷行动利益攸关方提供了一个平台，交流对挑战和最佳做法的见解。

##### 1. 联合国人道主义协调

44. 地雷行动处继续提高效率，最大限度地执行地雷行动，并通过机构间地雷行动协调小组与其合作伙伴协调努力和共享数据，促进了整个地雷行动部门的合作。

45. 根据正在进行的人道主义重置进程，联合国地雷行动利益攸关方发起了一系列倡议，旨在加强国际人道主义地雷行动，并推进更加以人为本和注重成果的做法。

46. 在其地雷行动职责范围内，全球保护专题组继续在联合国和其他人道主义地雷行动利益攸关方之间发挥协调作用，以确保更有效地应对地雷行动。2024 年，它积极参与了 16 起复杂的紧急情况，并与人道主义行为体协调，保护 4 100 万面临爆炸物危险的人。作为地雷行动责任区的牵头机构和全球保护专题组内

<sup>22</sup> Hardy Giezendanner 和 Himayu Shiotani,《国家武器弹药管理基线评估的参考方法》(裁研所, 2021 年)。可查阅 <https://unidir.org/publication/reference-methodology-national-weapons-and-ammunition-management-baseline-assessments>。另请参阅同一网页上的全球使用该工具的互动地图。

<sup>23</sup> 索马里在裁研所的远程协助下，于 2023 年自主进行了一次评估。

<sup>24</sup> Theò Bajon,《非洲武器弹药管理洞察：2024 年最新情况》(裁研所, 2024 年 6 月 19 日)。

地雷行动部门的代表，地雷行动处共同领导了 12 个国家的协调工作，尽管其他行为体也在其他方面发挥了领导作用，如在缅甸的儿童基金会、在阿拉伯叙利亚共和国的国际助残组织以及在马里的丹麦教会援助社。

## 2. 将地雷行动纳入和平与安全、发展、人权和人道主义优先事项

47. 自 2025 年 4 月以来，机构间地雷行动协调小组成员在其评估、计划和预算中考虑到爆炸物污染问题。例如，在乌克兰，粮农组织通过降低生产成本和确定受影响最严重的地区，协助受冲突影响的农业社区在疑似受爆炸物污染的土地上恢复农业活动。这种支持减轻了 400 多名农民和 4 600 户农户的经济压力，帮助他们避免了与耕种可能受到污染的土地相关的风险。

### (a) 整合联合国各相关部门的地雷行动

48. 联合国推动地雷行动，将其作为可持续发展的助推器，支持重建和农业恢复，恢复获得对社区复原力至关重要的土地和资源(见图)。地雷行动对于为发展干预创造安全条件至关重要；它为获得教育、医疗保健、水和生计提供便利，特别是在偏远和服务不足的地区，从而促进落实《2030 年可持续发展议程》。在越南，开发署和合作伙伴采用了气候智能农业技术，并支持在空旷土地上或附近建造 350 所适应气候变化的房屋和 6 个社区卫生站，从而改善了以前受污染地区的生计和经济机会。在南苏丹，联合国南苏丹特派团地雷行动处清理了土地，以支持粮农组织在上尼罗州领导的农业项目，并在特派团进行道路修复工作之前勘察和清理了道路和泥石坑，直接改善了获得粮食和人道主义服务的情况。

49. 在乌克兰，世界粮食计划署将地雷行动纳入其行动，这对获得农田和安全行动至关重要。这需要清理受污染的土地，确保物流路线的安全，并为工作人员提供地雷安全培训。在阿富汗，开发署将地雷行动纳入其教育和卫生可持续能源服务项目，以便能够安全地建造可再生能源基础设施。它在 600 多个地点进行了非技术性调查和爆炸物评估，这些爆炸物被确认是安全的，可以使用。同样，在几个建筑工地发现爆炸物后，项目署开始将地雷行动列入基础设施预算，并启动了一个带有专门地雷行动组成部分的综合基础设施项目。

## 地雷行动是联合国全系统工作的关键推动因素



### (b) 增强维和人员的安全和保障

50. 地雷行动处帮助 7 个联合国维持和平行动推进《维持和平行动+议程》，包括进行路线清理、爆炸物处理以及本国和特派团人员的能力建设。在阿卜耶伊，联合国阿卜耶伊临时安全部队地雷行动处编制了一套针对特派团的战争遗留爆炸物宣传资料，并向新部署的联合国人员和人道主义人员提供了特定的安全简报。

51. 地雷行动处通过加强爆炸危险管理和促进业务安全来支持和平行动。在索马里，联合国索马里过渡时期援助团地雷行动处和联合国索马里支助办事处帮助非洲联盟驻索马里支助和稳定特派团培训了 6 000 多名人员，提高他们对爆炸危险的认识，并评估了 186 条跨越 1 800 多公里的关键补给路线，以确保维持和平部队的安全行动。在塞浦路斯，联合国驻塞浦路斯维持和平部队地雷行动处加强了建立信任措施，就和平进程中的扫雷问题提供咨询，并确保缓冲区的所有行动都遵守国际标准。在中非共和国，中非稳定团地雷行动处对 2 700 多名维和人员进行了爆炸物风险认识和缓解风险培训，其中 149 人接受了搜索和探测行动培训，125 人接受了爆炸后调查培训，从而加强了特派团在复杂安全环境中行动的能力。

52. 地雷行动处还通过将地雷行动纳入问责和赔偿进程，为哥伦比亚过渡时期司法工作作出了贡献。该处在特别司法促进和平恢复性司法倡议范围内提供了技术援助，以帮助确保追究冲突期间违反国际人道法使用爆炸物的责任，并审议地雷行动如何可作为量刑过程中的一种补偿措施。

### (c) 威胁缓解咨询团队

53. 地雷行动处通过其设在纽约的减轻简易爆炸装置威胁咨询小组和设在乌干达恩德培的流动培训小组加强了联合国地雷行动活动。这些小组提供关键服务，包括为警察和部队派遣国提供培训；制定指导方针、政策、手册和培训材料；以及联合国实体和会员国的技术评估。

54. 减轻简易爆炸装置威胁咨询小组和流动培训小组培训了 328 名维和人员(305 名男性和 23 名女性)，并认可了 184 名本国教官(166 名男性和 18 名女性)，以便在国内开展应对简易爆炸装置威胁的部署前培训，从而减少了在特派团进行培训的时间。为加强国家能力，小组与三角伙伴关系方案协调，在 16 个非洲国家开办了一个全副武装的搜索课程，目的是培训 150 名国家教官。

### E. 促进地雷行动中的性别平等、多样性、赋权和包容

55. 数据驱动的努力使地雷行动服务能够惠及最脆弱的群体，包括妇女、儿童、青年、残疾人和国内流离失所者。在黎巴嫩、尼日利亚、阿拉伯叙利亚共和国和越南等地，开发署和地雷行动处根据妇女、女童、流离失所社区和儿童的具体需要，定制宣传信息，调整风险教育。在中非共和国，中非稳定团地雷行动处与中非全国聋哑人就业与发展协会合作，制作了第一个提高爆炸物危险认识的视频，并将其翻译成手语。在巴勒斯坦被占领土，地雷行动处成立了一个由 60 名青年组成的青年委员会，在被占领的西岸各地的难民营开展风险教育，从而加强社区保护。

56. 在刚果民主共和国，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团地雷行动处将性别平等纳入 2023-2032 年期间国家地雷行动战略和 2024-2028 年期间控制小武器和轻武器国家行动计划，从而提高妇女在行动和政策层面的代表性。在南苏丹，联合国南苏丹特派团地雷行动处协助国家地雷行动当局起草了一项性别多样性和包容性政策，政府于 2025 年 3 月通过了该政策。

57. 尽管努力实现性别平等，但从事排雷工作的妇女，特别是从事技术和实地地雷行动的妇女，可能面临有限的职业晋升机会和工作环境，无法充分满足她们的具体需要，例如适当的卫生设施和怀孕、产妇和儿童护理方面的支助。

## 四. 意见和建议

58. 本报告展示了地雷行动部门取得的成就以及联合国为减少和减轻爆炸物的风险和影响所采取的合作方式。在许多情况下，联合国地雷行动活动在帮助国家地雷行动当局建立自己的地雷行动能力并使其能够安全和有效运作方面发挥着基本作用。

59. 我深感关切的是，由于世界各地冲突的增加，爆炸物构成的威胁越来越大。在资金紧张、国际人道主义裁军架构受到严重威胁的情况下，迫切需要在人道主义、发展和恢复活动中重新倡导和整合爆炸物应对措施。如果要扭转本报告所述的危险轨迹，就必须采取协调一致和资金充足的地雷行动。

60. 鉴于若干会员国最近宣布和采取行动退出《禁止杀伤人员地雷公约》和《集束弹药公约》，我深感关切这项行动对平民保护的潜在后果。这些事态发展有可能破坏过去 20 年来拯救了无数人生命的规范框架。此外，向缔约国转让杀伤人员地雷，不论其打算用于何种目的，都会引起对遵守《禁止杀伤人员地雷公约》各项原则的严重关切，并有可能损害其人道主义目标。我强烈敦促所有缔约国履行其根据人道主义裁军条约承担的义务，并立即停止任何退出这些条约的步骤。我还呼吁尚未加入《禁止杀伤人员地雷公约》的 31 个国家毫不拖延地加入，并充分致力于其目标。在平民面临冲突扩大带来的更大风险之际，必须维护和捍卫保护人的生命和尊严的规范性框架。

61. 为此，我发起了一项全球运动，以维护人道主义裁军准则，并作为人权和可持续发展的推动者加快地雷行动。<sup>25</sup>这场运动呼应了会员国在《未来契约》中作出的承诺，即加倍努力执行相关的国际文书。

62. 根据国家当家作主的原则，我呼吁受爆炸物影响的各国政府在国家发展计划、预算以及建设和平和安全部门改革举措中优先考虑地雷行动，并以必要的资源、立法框架和政治承诺为后盾，有效地领导和协调国家地雷行动。

63. 我欢迎于 2024 年 4 月在奥斯陆召开第一次后续会议，审查《关于加强保护平民免受在人口居住区使用爆炸性武器造成的人道主义后果的政治宣言》的执行情况。根据《未来契约》所作的承诺，我敦促各国核可并充分执行《政治宣言》，包括制定和审查与武装冲突中保护平民有关的政策和做法。

64. 我欢迎《常规弹药全周期管理全球框架》的通过，并呼吁各国履行其政治承诺，防止常规弹药被转用和非法贩运，并减少常规弹药意外爆炸的风险。

65. 我敦促开展地雷行动支助活动的所有实体必要时在其评估、计划和预算中说明爆炸物污染的情况，以推进各自实体的主要目标，从而确保以具有成本效益和效率的方式满足调查、扫雷、风险教育和受害者援助的需要，并且不妨碍人道主义、发展和早期恢复项目的实施。

66. 我仍然深感关切的是，日益严重的资金短缺影响到面临严重爆炸物污染的国家、地雷行动界和更广泛的地雷行动部门。资金不足危及受影响人口的安全和生计，并破坏至关重要的地雷行动方案 and 协调。我恳请会员国为地雷行动提供充足、持续、多样和可预测的资金，足以满足新出现的冲突所产生的需要，并支持同样重要的长期存在问题但关注度较低的地区。

67. 我记得大会第 78/70 号决议和安全理事会第 2365(2017)号决议，其中强调了联合国在地雷行动处协调下在减少地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置构成的危险方面的作用。我注意到，地雷行动处以前没有动用分摊会费来完成这些

<sup>25</sup> 联合国秘书长，“秘书长关于《禁止杀伤人员地雷公约》的声明”，2025 年 6 月 16 日。可参阅 [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2025-06-16/statement-the-secretary-general-the-anti-personnel-mine-ban-convention](https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2025-06-16/statement-the-secretary-general-the-anti-personnel-mine-ban-convention)。



任务，而是依靠预算外资金。有效执行地雷行动活动和协调有赖于充足、可预测和可持续的资金。

68. 我仍然对联合国和平行动过渡所产生的影响感到关切，特别是对国家地雷行动当局的支持减少，实施这些过渡往往增加民众遭受爆炸物的风险，以及经常伴随这些过渡而来的资金减少。我呼吁国家当局和捐助者参与应急规划并编制基于情景的移交计划，以便有效地将责任移交给国家和联合国行为体。我还呼吁它们投资于维持国家继续开展地雷行动的能力。

69. 我还感到关切的是，简易爆炸装置的威胁仍在继续，这些装置主要被非国家武装团体用来针对平民、人道主义和联合国人员以及许多国家安全部门行为体作为目标，并对他们构成严重挑战。我吁请会员国将应对简易爆炸装置威胁的能力建设纳入国家安全政策、战略和发展计划，并将技术培训、设备和体制框架方面的可持续投资列为优先事项。

70. 我欢迎人权理事会第 58/22 号决议，其中理事会确认杀伤人员地雷对充分享有公民、政治、经济、社会和文化权利构成威胁。我还注意到对性别问题有敏感认识、适龄和包容残疾的观点在地雷行动方案拟订中的重要性。我吁请所有会员国以及国际和民间社会组织加强地雷行动，以促进和保护切实享有所有人权。我还呼吁在地雷行动中促进包容性、非歧视性和以人权为基础的做法，确保这种行动反映其所服务社区的需要，并有助于增强它们的能力和充分参与社会，实现所有人权。

71. 我注意到，与气候有关的干扰，如密集和长时间的雨季，迫使人们采取对气候敏感的地雷行动方法。我鼓励在地雷行动的所有支柱中继续更多地使用新兴技术、数据和创新。我敦促相关地雷行动组织、会员国和捐助者加倍努力，通过使用这些工具来提高地雷行动活动的成本效益、效率和安全性。

72. 我向所有本报告所述期间在复杂的人道主义和紧急情况下执行地雷行动时丧生的人员表示敬意。2025 年 3 月 19 日，加沙德尔巴拉的两家联合国招待所遭到袭击，联合国人员伤亡惨重，这提醒人们，人道主义地雷行动是在危险的环境中进行的。

73. 地雷行动是一项重要的挽救生命的活动，也是发展的重要推动因素，可确保社区重建和繁荣的安全环境。我重申，通过协调一致和资金充足的地雷行动，才能确保生活在爆炸物有害威胁下的所有人有一个更安全的未来。