

《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/2007/WP.8
25 June 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

2007 年届会

2007 年 6 月 19 日至 22 日，日内瓦

临时议程项目 7

现有国际人道主义法针对可造成战争遗留爆炸物的特
定弹药适用和执行的问题，特别侧重于集束弹药，
包括影响其可靠性的因素及其技术和设计特点，以
尽可能减少这类弹药的使用所造成的人道主义影响

对有关使用集束弹药的评论

由红十字国际委员会(国际红十字会)提交

1. 过去五看来，政府专家小组在工作中的若干场合下，对使用集束弹药引起的法律问题都作了突出强调。《战争遗留爆炸物议定书》的制订和谈判触及到了与未爆炸和被遗弃弹药，包括集束弹药相关的若干法律问题。许多国家的政府在答复 2005 年散发的关于国际人道主义法的调查问卷时，也借机表达了对与集束弹药有关的法律关切。

2. 这些关切产生于集束弹药对平民人口的影响，正如国际组织和非政府组织的报告所突出显示的，集束弹药由于其子弹药故意不立即爆炸而成为战争遗留爆炸物，因而对平民具有长期和致命的后果。集束弹药由于其设计上的功能，在冲突期间也构成一种危险。由于集束弹药将大量爆炸性子弹药散播在极广的地区，当目标区的军事目标和平民混杂在一起时平民面临严重伤亡的威胁。过去 40 年来，这类武器的当即和持续效应明显地证明这类武器对平民人口和遭受战争国家的影响。很少有常规武器具有这种特性。

3. 恰如专家小组清楚了解的，国际人道主义法条约对集束弹药没有具体规定。然而，如同武装冲突中使用的其他武器一样，它们的使用受约束敌对行动的国际人道主义法普遍规则的管制。这类规则对武器如何使用作出限制，并概述了为限制它们对平民和平民目标的影响而需采取的措施。最相关的规则包括：

- (a) 区分规则；
- (b) 禁止不加区分攻击的规则；
- (c) 相称性规则；和
- (d) 可行的预防措施规则。

4. 《日内瓦公约》的《补充议定书》(1977年)载有上述国际人道主义法规则的最新规定，并体现了这些领域的习惯法。

5. 如以往的声明所强调的，近几十年来，集束弹药的历史和影响引起了关于如何对集束弹药严格适用这些国际人道主义法基本规则的重要问题。本文件的其余部分扼要介绍了若干关键问题。

6. 存在着根据区别规则和禁止不加区别攻击的规则能否对人口居住地区使用集束弹药的问题。这些规则的目的在于确保攻击针对的是军事目标，而非具有不加区别地打击军事目标和平民或平民目标的性质。

7. 如前面所表明的，大部分集束弹药的设计是用于在广大地区散播大量的子弹药(某些型号在数千平方米内散播子弹药)。此外，许多类型的子弹药属于自由降落，并使用降落伞或飘带减速和武装自身。它意味着这些爆炸物可由风引爆，或在释放的风速和高度有问题时飘向别处。它们常常降落在瞄准的特定军事目标以外的地区。

8. 这类特性产生了能否按照区分规则和禁止不加区别攻击的规则对人口居住区使用这类武器的严肃问题。这类武器的大面积影响和释放的大量非制导子弹药，使它即便不可能，至少也很困难在有人口居住的目标地区内区分军事目标和平民。

9. 还引起了有关相称性规则的关切。这项规则承认，攻击一个军事目标时，有可能发生平民伤亡和对民用物体造成损害，但预期的军事效益必须超出对平民附带造成的影响。若攻击与预期的具体和直接的军事效益比造成过分的附带伤亡或损害，则属于不相称的，应予禁止。

10. 十分清楚，在规划和实施使用集束弹药的攻击时为落实相称性规则，必须包括评估攻击时对平民可预见的附带后果(直接伤亡)并考虑那些成为战争遗留爆炸物的子弹药的可预见的短期和长期影响。关于战争遗留爆炸物，它最近得到《特定常规武器公约》缔约国第三次审议会议《最后宣言》的承认，其中缔约国提示“战争遗留爆炸物对平民群体的可预见性影响是在适用关于攻击行动的相称性和攻击行动的预防措施的国际人道主义法规则时必须考虑的一个因素”。

11. 这方面的主要问题是什么是可以预见的？如今能否可信地说集束弹药污染的短期、中期中长期后果是无法预见的，尤其是当这类武器在居住区或靠近居住区使用时？从以往的冲突中便可以知道，在一个目标地区生活的平民可以预见他们必须采购食品和水、旅行、谋求医疗保健和从事其他日常活动，这使他们受到未爆炸子弹药的威胁。如果他们在敌对行动期间离开该地区，可以预见，只要情况允许，他们会尽早返回，从而受到未爆炸子弹药的威胁。

12. 一个相关的问题是基于测试和过去冲突的效果统计为军事指挥官提供的估计故障率资料有多少。迄今为止对这一点的讨论很少。

13. 在相称性方程式军事一方需要解决的一个更为根本的问题是，鉴于许多型号的故障率各不相同，而且明显无法预测，如何判断“预期的军事效益”。没有这一资料，负责任地判断将会取得的实际军事效益几乎不可能。

14. 在使用集束弹药时，鉴于冲突期间和冲突之后的武器效应，攻击中可行的预防措施规则尤为重要。¹ 这项规则要求双方在发动攻击时，采取具体行动，减少错误攻击平民或平民目标的机会，并最大限度地减少平民伤亡。这项规则包括筛选和核实目标，取消或暂停攻击，攻击前发布警告和采取预防措施不瞄准居民区中的军事目标等措施。

15. 这里的主要问题是，针对集束弹药的已知特性和可预见的后果，如何在攻击中执行可行的预防措施规则。执行这一规则要求，如一方考虑集束弹药及其瞄准系统的精确性或不精确性、散布范围的大小、可能成为战争遗留爆炸物的数量、军

¹ 见《1977年第一附加议定书》第五十七条和《红十字委员会习惯法研究》规则 16、19-21。冲突各方还必须采取可能的预防措施，保护其控制下的平民居民不受攻击的影响，尽可能避免将军事目标设在人口稠密区类或附近，并将平民从军事目标附近的地区迁离[1977年《第一附加议定书》第五十八条；《红十字委员会习惯法研究》规则 22-24]。

事目标周围是否有平民和距离多近，以及使用其它弹药和战术的问题。它还可能要求不在人口居住区使用子弹药而考虑其它武器。然而，鉴于这一系列措施，为什么集束弹药造成大量平民伤亡还会成为使用集束弹药的冲突的一个常规和可预见的特征？问题如此一成不变可能引起这一规则的各个方面在针对集束弹药适用时的程度问题。

16. 国际红十字会认为，根据国际人道主义法，使用集束弹药引发了某些核心问题。国际红十字会相信，与这些问题一道，集束弹药的具体特性和它们造成严重的人道主义问题的历史，强有力的说明，需要制订新的更加具体的规则。虽然普通的国际人道主义法规则为限制所有武器的潜在不加区分效果提供了一种框架，国际人道主义法也可以容纳对造成无法接受的人道痛苦的武器制订具体的条约。《特定常规武器公约》各议定书、《渥太华公约》、《化学武器公约》和《生物武器公约》提供了既为一般国际人道主义法规则所涵盖，而又通过了具体条约规定的武器的实例。国际社会制订的具体规则曾有助于加强这一法律并减少平民和战斗人员不必要的伤亡和痛苦。国际红十字会希望透彻审查与集束弹药相关的问题能够导致同样的结果。

附 件

有关规则摘要

1. **区分规则**——冲突各方必须时刻将平民与战斗人员区分开，将民用物体与军事目标区分开。攻击只可针对军事目标[1977 年《第一附加议定书》第四十八条；《红十字委员会习惯法研究》规则 1 和 7²]。

2. **禁止不加区别攻击的规则**——禁止不加区别的攻击。不加区别的攻击是：(a) 不以特定军事目标为对象；(b) 使用不能以特定军事目标为对象的作战方法或手段；或者 (c) 使用其攻击效果不能按照国际人道主义法的要求加以限制的作战方法或手段，而因此，在上述每个情形下，都是属于无区分地打击军事目标和平民目标的性质的。

3. 不加区别的攻击也包括任何将平民集中的城镇、乡村或其他地区内一些明显分散而独立的军事目标视为单一的军事目标而进行的轰炸。(1977 年《第一附加议定书》第五十一条第四款和第五款(一)项；《红十字委员会习惯法研究》规则 11-13)。

4. **相称性规则**——禁止可能附带使平民生命受损失、平民受伤害、平民物体受损害或三种情形均有而且与预期的具体和直接军事利益相比损害过分的攻击。[1977 年《附加议定书》第五十一条第五款(二)项；《红十字委员会习惯法研究》规则 14]。

5. **可行的预防措施规则**——在进行军事行动时，必须时刻注意不损害平民群体、平民和民用物体。采取一切可行的预防措施，以避免并无论如何减少平民生命附带受损失、平民受伤害和民用物体受损害。

6. 如果发现目标不是军事目标或是受特殊保护的，或者发现攻击可能附带造成与预期的具体和直接军事效益相比过分的平民生命受损失、平民受伤害、民用物体受损害、或三种情形均有，则应取消或停止该攻击。

7. 向平民发出有效的预警，除非情况不允许这样做。[1977 年《第一附加议定书》第五十七条；《红十字委员会国际法研究》规则 15]。

-- -- -- -- --

² “红十字委员会习惯法研究”系指 Jean-Marie Henckaerts 和 Louise Doswald-Beck, 《国际人道主义习惯法》第一卷, 剑桥大学出版社, 2005 年。