

在国际范围内禁止杀伤人员地雷

“渥太华条约”的历史和谈判过程

斯图尔特 • 马斯伦，彼得 • 赫比*

渥太华谈判历程的背景

1980年《常规武器公约》¹（CCW）第一次审议会议于1996年5月3日在日内瓦闭幕时，与会者对缔约国未能就制订出对付地雷在全球范围内肆虐的有效办法达成一致意见而普遍感到沮丧。虽然《常规武器公约》第二议定书²（修订后的议定书）在1996年5月3日做了修订之后引入了不少颇受欢迎的变化，但离全面禁止这些武器还有很大差距，在当时已有40多个国家支持全面禁雷的运动。为维持这一国际运动的强劲势头，使其不致放慢，加拿大代表团宣布他们将在该年晚些时候主办一个由支持禁雷运动国家参加的会议，制订出战略规划，推动国际社会在全球范围内禁止杀伤人员地雷。

该次会议，即“国际战略会议：在全球范围内禁止杀伤人员地雷”（通常被称为1996年或第一次渥太华会议）于1996年10月3日至5日在加拿大首府举行。它拉开了后来为人所知的“渥太华谈判历程”的帷幕，成为制定“禁止杀伤人员地雷公约”的快速谈判过程。在会议的闭幕式上，东道国外交部长劳埃德·爱克华兹在其发言结束时，要求各国政府在1997年底以前重返渥太华签署这一条约。这一大胆的动议立即得到与会的红十字国际委员会主席科尼利厄 • 萨姆如格、联合国秘书长和国际禁雷运动组织的支持，但是与会的其他国家对此却感到突然。当时，无法确定该项动议能否取得成功。的确，在那个阶段，仅有50个左右的国家政府公开宣布支持在世界范围内全面禁止杀伤人员地雷。³当时，人们普遍认为修订后的第二议定书是在当时气候下可能制订的最严格的国际协定。

然而仅14个月后，在1997年12月于渥太华召开的公约签署会议上，有121个国家的政府代表排队签署《关于禁止使用、存储、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》。⁴其中三个国家——加拿大、爱尔兰、毛里求斯还交存批准书。到1998年4月底的时候，共有124个国家签署了该公约，其中，有11个国家批准该公约。这一公约将在40个国家正式加入的六个月后生效。本文旨在讨论该公约就谈判过程而言所取得的显著成绩和该公约的不同规定。同时，本文还要考虑该谈判过程和其成功的结果对

* 斯图尔特 • 马斯伦，红十字国际委员会法律顾问；彼得 • 赫比，红十字国际委员会法律部地雷军备处协调人。二人都作为红十字国际委员会代表团的成员参加了对渥太华条约进行谈判的奥斯陆外交大会。

¹ 《联合国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》，订于1980年10月10日。

² 禁止或限制使用地雷（水雷）、饵雷和其他装置的议定书，1996年5月3日修订（1996年5月3日修订的第二议定书），附于前注所提《常规武器公约》。

³ 参加第一次渥太华会议的所有50个国家是：安哥拉、澳大利亚、奥地利、比利时、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、柬埔寨、喀麦隆、加拿大、哥伦比亚、克罗地亚、丹麦、埃塞俄比亚、芬兰、法国、加蓬、德国、希腊、危地马拉、几内亚、洪都拉斯、匈牙利、冰岛、伊朗、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、墨西哥、莫桑比克、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、挪威、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞典、瑞士、特立尼达和多巴哥、英国、美国、乌拉圭和津巴布韦。另有24个国家作为观察员出席了会议：阿尔巴尼亚、阿根廷、亚美尼亚、巴哈马、贝宁、保加利亚、巴西、文莱达鲁萨兰、智利、古巴、捷克共和国、埃及、南斯拉夫联邦共和国、梵地冈、印度、以色列、马来西亚、摩洛哥、巴基斯坦、韩国、罗马尼亚、俄罗斯、卢旺达和乌克兰。

⁴ 请参见1997年9月18日的《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563~578页。由红十字国际委员会再版，NO.320，1997.9~10。

红十字国际评论

未来发展国际人道法的一些影响。但是，这并不意味着是对条约本身的评论，这一任务最好留待以后完成。

公约的谈判

仅仅在加拿大外交部长提出上述挑战的几周后，奥地利政府便提出了禁止杀伤人员地雷公约的第一草案文本。该文本显然受到常规武器公约的第一次审议会议上的谈判内容以及裁军法，特别是联合国大会于 1992 年 12 月 30 日通过的《关于禁止发展、生产、存储和使用化学武器及销毁此种地雷的公约》的启发。尽管该文本保留了修订后的第二议定书中关于“杀伤人员地雷”的含糊定义，⁵但它明确规定禁止发展、生产、存储、转让和使用杀伤人员地雷，同时要求在一年内销毁现存的杀伤人员地雷，并在五年内清除已经布设的杀伤人员地雷。在 1996 年 12 月，联合国大会通过了具有里程碑意义的第 51/45S 号决议（157 票赞同，10 票弃权，0 票反对）。在这项决议中，为尽快完成这一谈判，各国主张应大力寻求一个有效的、具有法律约束力的国际公约，来禁止使用、存储、生产和转让杀伤人员地雷。

于是，开始了有关全面禁止杀伤人员地雷公约的谈判历程，预定的通过和签署日期为 1997 年底。一个由来自不同地理区域并作出承诺的政府组成的核心小组，开始通过非正式的磋商来讨论如何推动“渥太华历程”的进展。已经在 1996 年底就准备了公约草案的奥地利，于 1997 年 2 月 12 日至 14 日在维也纳主办了一次会议，以促使各国就该公约的内容交换意见。由 111 个国家的政府代表参加了关于“禁止杀伤人员地雷公约”文本的专家会议（维也纳专家会议），会上，他们听取了红十字国际委员会所概括的其所认为事关成败的关键问题。首先，他们强调，对杀伤人员地雷有一个清晰的定义至关重要。其次，如果希望禁令切实有效，新公约就应该全面禁止生产、存储、转让和使用杀伤人员地雷，并将其加以销毁。阶段性的措施应该从立即禁止新的部署、生产和转让开始；第二个阶段，即在实际限制所允许的时间内，对现存的地雷和清除出来的布设地雷加以销毁。

再次，红十字国际委员会指出履约监督将是贯彻停止使用杀伤人员地雷制度的重要因素，并建议在新条约生效后，最好的办法将是由一个独立机构就杀伤人员地雷的使用出具可靠的审查报告。但在提倡进行最大可能限度的核查时，他们特别鼓励各国不要用该问题来阻碍制定禁止杀伤人员地雷的基本规范。他们提醒各国，虽然早期的有关禁止使用某些特殊武器的人道法的规范，在实施时没有核查的相关规定，但这并不能阻止它们得到极大的尊重。

第四，红十字国际委员会针对普遍性的问题发表了看法。对法律规范的普遍适用是一个非常重要的目标。一直坚持遵照日内瓦公约行事的红十字国际委员会，已经为促成现存的协议付出了很多的时间和努力。然而，事实上，没有哪个主要的人道法文件从一开始就为所有的国家所信奉。的确，有很多国家花费了几十年的时间才批准 1925 年日内瓦禁止使用毒气议定书。⁶1899 年，在当时的诸列强中，曾有两个大国投票反对禁止使用达姆弹。但是，绝大部分的国家都遵守了这些协议所制定的规范。

在维也纳专家会议之后，考虑到与会政府们的意见，奥地利政府修订了最初的草案

⁵ 修订后的第二议定书第 2 条第 3 款队杀伤人员地雷的定义是：主要设计成在人员出现、接近或接触时爆炸的一种炸药。“主要设计成”一词的使用受到了红十字国际委员会的强烈反对，他们担心会出现该用语在這種情况下会被滥用，既一种炸药十分清楚地构成杀伤人员地雷，但由于其被主张有其他“主要”用途，而不受禁止。

⁶ 请参见 1925 年 6 月 17 日《关于禁止在战争中使用令人窒息的、有毒的气体或其他毒气及细菌战方法的日内瓦议定书》。

红十字国际评论

文本，并于 1997 年 3 月 14 日提出了《关于禁止使用、存储、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》的第二草案。它的标题以及大部分的内容，都与最终通过的公约保持一致。

从维也纳专家会议的讨论中即可清楚地看出，核查问题会引起相当大的争论，因为一些政府赞同采用人道法的方式（即仅需要最低程度的核查）进行核查，而另一些政府则寻求类似于裁军谈判协议所采用的那种复杂的核查制度。考虑到其自身在核查问题上的利益，德国政府提出专就此问题主办一次会议。

讨论有关禁止“杀伤人员地雷”可能之核查办法的国际专家会议（波恩专家会议）于 1997 年 4 月 24 日至 25 日举行。为了激发对此问题的讨论，德国起草了一份“有关禁止杀伤人员地雷公约可能之核查方案的选择性文件”。共有 121 个国家出席了这次会议，意见再次分化为：一部分国家认为详细的核查是保证任何协议有效性的关键；而另一部分国家则选择红十字国际委员会所主张的那种核查方法，认为所建议的协议在本质上属于人道法的范畴，并强调一个清晰的禁止杀伤人员地雷的规范更为重要。

比利时政府于 1997 年 6 月 24 日至 27 日，举办了一个有关全球性禁止杀伤人员地雷的国际会议（布鲁塞尔会议），这是继 1996 年渥太华会议之后的一次正式会议。这次会议的主要任务是通过一个宣言，将奥地利草案的最后文本提交谈判并于 1997 年 9 月在挪威奥斯陆召开的外交大会上通过该草案。在与会的 156 个国家中，共有 97 个国家签署了“布鲁塞尔宣言”。正如大家所知，这一宣言确认了禁止杀伤人员地雷公约的实质要素：

- 全面禁止使用、存储、生产和转让杀伤人员地雷；
- 销毁所有现存的以及被清理出的杀伤人员地雷；
- 在扫雷这一领域中，对雷患国家采取国际合作和援助。

很显然，该宣言未提及向地雷受害者提供国际援助的重要性，也未提及清理已布设的地雷的绝对义务（宣言规定的义务仅限于销毁已经清除了的杀伤人员地雷）。

除了推动奥地利草案文本在奥斯陆外交大会上获得通过之外，支持布鲁塞尔宣言的国家又再次确认了由加拿大外交部长所提出的于 1997 年底之前在渥太华签署该协议的目标。人们欢呼此次会议向前迈出了一大步。用红十字国际委员会主席的话就是：“布鲁塞尔会议表明禁止致命武器的进程，现在已经不可逆转。”

由挪威召集的有关国际全面禁止杀伤人员地雷的外交大会（奥斯陆外交大会），于 1997 年 9 月 1 日在奥斯陆开幕。原定该会议最长持续三周的时间。东道国已经在布鲁塞尔会议结束时宣读了会议程序规则的草案，即效仿 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约的《1977 年附加议定书》谈判过程中所通过的方法，当无法达成一致意见时，则通过三分之二多数票的方式进行表决。只有那些正式支持“布鲁塞尔宣言”的国家被认为是奥斯陆外交大会的正式与会国，因而具有投票权。所有其他的与会国，连同联合国、红十字国际委员会、国际红十字和红新月联盟以及国际禁雷组织一起，被正式列为观察员。

奥斯陆外交大会的成功可于很多因素：创造和支持必要的政治意志及威尔士公主戴安娜惨死所引起的广泛的媒体关注都具有明显的因素。会议的主席南非大使杰克伯·赛勒比所起的决定性作用是不应被忘记的。他利用自己的技巧和决心将整个会议的进程向成功的方向推进，结果不需用满三周的谈判期间。他对“渥太华历程”顺利实现所作的贡献应当得到恰如其分的承认。

渥太华谈判的关键问题

公约的范围

奥地利第一草案文本包含一项提议的“公约范围”的条款，即在所有情势下，包括武装冲突以及平时时期中都应适用该公约。维也纳专家会议在公约是否需要规定全面禁止一类武器的问题上展开了辩论。作为讨论的结果，奥地利第二草案剔除了有关公约范围的条款，因为它被认为在要求缔约国无论何时都不能发展、生产、存储、转让或使用杀伤人员地雷的公约中没有存在的必要。

然而，因为没有这样的规定，导致对冲突各方适用公约时缺少特定的参考。这种情形使许多国家，尤其是哥伦比亚⁷以及国际禁雷组织，所抱的希望，即该条约应明确规定冲突中各方的行为，而不仅仅限于国家行为，无法实现。然而，在签署渥太华公约时，哥伦比亚表述了自己的理解，即公约虽然对卷入冲突各方的法律地位没有影响，但是，公约适用于作为国际人道法（例如 1949 日内瓦四公约共同第 3 条及 1977 年第二附加议定书）主体的所有冲突方。没有人对这一理解表示异议。

渥太华公约的第 9 条规定各缔约国需要采取适当的法律、行政和其他的国家措施来防止和阻止对公约的违反。这意味着至少在理论上，有关生产、存储、转让或使用杀伤人员地雷的规定适用于缔约国司法管辖或控制之下的任何个人，包括武装叛乱队伍的成员。不仅如此，公约序言中有一段话指出：各缔约国的同意是基于国际人道法中武装冲突一方选择作战方式和手段的权利并非不受限制的原则，基于禁止在武装冲突中使用具有造成过分伤害和不必要痛苦性质的武器、投射物和材料及作战方法的原则，以及基于必须区分平民和战斗员的原则。⁸这些原则是适用于任何冲突各方的国际习惯法要素。

定义

地雷

(a) 虽然有人建议“当场引爆炸药装置”作为地雷被规定在修订后的第二议定书中。但是许多国家仍然很想保证这些引爆炸药装置也被包括在渥太华条约中。因此，放在“炸药”一词之后的“设计成”一词就被用来补充修订后的第二议定书对地雷所下的定义。新的定义是：地雷是指被布设在地面或其他表面之上、之下或其附近并设计成在人员或车辆出现、接近或接触时爆炸的一种炸药。⁹在奥斯陆就地雷定义进行谈判的过程中，作为澳大利亚倡议的结果，公约还禁止当场引爆或被改装为杀伤人员地雷的爆炸装置（如果一个装置，如其性能同杀伤人员地雷一样，就被认为是地雷）。

(b) 杀伤人员地雷

有关杀伤人员地雷的定义不可避免地成为最具争论的问题之一。修订后的第二议定书所给的地雷定义存在着不必要的模棱两可，甚至那些同意在新公约中保留此定义的国家都承认这一事实。在维也纳专家会议上，是否维持奥地利第一草案中的措辞还是对其加以修订，各国的意见分化为势均力敌的两派。至于红十字国际委员会和国际禁雷组织，则强烈要求将“主要”一词从定义中删除。

然而在维也纳专家会议之后的几个月里，越来越多的国家，特别是那些在“渥太华历程”中最为活跃的那些国家，都拥护将关于“杀伤人员地雷”的定义加以澄清的观点。据此，奥地利政府在第二草案的定义中删去了“主要”一词，并将装有防排装置的毁伤

⁷ 请参见 1997 年 9 月 3 日的第 APL/CW.46 号文件。

⁸ 请参见序言第 11 段。

⁹ 请参见第 2 条第 2 款。

红十字国际评论

车辆地雷列入免除的范围。¹⁰防排装置一词反映在德国和其他 20 多个国家在通过修订后的第二议定书时所做的关于“主要”一词含义的一项阐释性声明的条文中。

在布鲁塞尔会议上，一些国家，如埃塞俄比亚，对从草案文本中删除“主要”一词表示赞同。其他国家，如瑞典和英国则关心修订后的第二议定书中的定义存在的明显的矛盾。它们更希望进一步讨论定义。

的确，在奥斯陆外交大会上曾对这一问题展开过相当激烈的讨论。例如，美国就力主将混合武器系统中的杀伤人员地雷作为例外处置，¹¹但是，这一点并未被其他代表团所接受。同样，澳大利亚也曾建议将杀伤效力完全限于战斗员的地雷从公约中免除，¹²但是，这一建议也未获认可，至少，部分的原因在于没有人相信存在这类地雷，或者这类地雷将来可以被开发出来。最后挪威建议对包括那些同杀伤人员地雷装在一起的毁伤车辆地雷的免除作出澄清，¹³因此，渥太华条约中杀伤人员地雷的定义包括各种杀伤人员地雷，包括拉线引爆定向爆炸装置，但是将安有防排装置的毁伤车辆地雷排除在外。红十字国际委员会将继续监督毁伤车辆地雷的发展，以保证这些地雷不至在人体重压下被引爆。

(c) 防排装置

奥地利第二草案中的定义与修订后第二议定书中定义相同。¹⁴在奥斯陆外交大会上，根据英国的建议，¹⁵增加了一些话，其大意是，除了因乱摸乱碰而引爆地雷以外，当企图用“其他方式故意扰动”地雷时将地雷引爆的装置也被认为是一种防排装置。一些国家曾援引所谓“无辜行为论”，这种学说认为，一种装置，如果敏感到稍碰一下就会引爆地雷，那么这种装置就不应被认为是防排装置。因而，这类地雷也就在杀伤人员地雷的定义所界定的范畴之内。否则，无辜的过路人就会面临遭受过度伤害的风险；这将背离条约目标，即防止杀伤人员地雷产生的不分青红皂白的效果。红十字国际委员会打算密切监督这一领域的发展，以保证该规定的精神和文字都得到充分的遵守。

(d) 转让

渥太华公约关于“转让”的定义完全是修订后第二议定书定义的翻版。这反过来又是基于 1993 年以来用于“联合国常规武器登记名录”中“转让”的定义。这一定义被引入奥地利第二草案，并未经重大改动而在奥斯陆会议上通过（“杀伤人员”一词被加到修订后第二议定书的定义中）。于是，根据渥太华公约第 2 条第 4 款中规定，“转让”除了包括杀伤人员地雷实际运入或运出国家领土外，还包括地雷所有权和控制权发生的转让，但不包括布设了地雷的领土的转让。然而，就前两种行为的规定是累加还是替代的关系，出现了一些不同的意见。这个问题与北约内部关于美国杀伤人员地雷可能在北约国家中过境的讨论有一定关联。

核心禁令

(a) 禁止使用杀伤人员地雷

这一禁令对公约的成功起着举足轻重的作用，并代表了公约本身的目的与宗旨。如果没有对杀伤人员地雷使用的绝对禁止，就不会存在其他方面的绝对禁令。奥地利第一

¹⁰ “被设计成在车辆出现、接近或接触时爆炸的地雷，以区别杀伤人的地雷。前者因装有防排装置而不被认为是杀伤人员地雷。”

¹¹ 请参见 1997 年 9 月 1 日的第 APL/CW.9 号文件。

¹² 请参见 1997 年 9 月 1 日的第 APL/CW.2 号文件。

¹³ 请参见 1997 年 9 月 1 日的第 APL/CW.4 号文件。

¹⁴ “防排装置是通过作为地雷的一部分，或连接、粘贴于地雷之上，或之下，用于保护地雷的装置，它在有人试图破坏时发生作用。”请参见地雷议定书第 2 条第 14 款。

¹⁵ 请参见 1997 年 9 月 2 日的第 APL/CW.32 号文件。

草案指出之所以禁止使用杀伤人员地雷，是因为它们会造成过多的伤亡和不分皂白的后果。在经过几轮的谈判之后，鉴于一些国家实际上在使用杀伤人员地雷而违反国际法的事实，第二草案对禁令的规定简单地变为“在任何情况下，都禁止使用杀伤人员地雷”。尽管许多国家希望引入例外和过渡期，但这一规定还是得以保留在最终通过的公约文书中。例如，在布鲁塞尔会议上，一个国家要求在例外情况下对禁止使用杀伤人员地雷禁令应容许例外。在奥斯陆会议上，该国又提出“临时性安排”的提议，即在遇到影响国家安全的例外情况下，一个国家可以依据国际武装冲突使用杀伤人员地雷。这一提议被其他的与会国断然拒绝，因为他们认为这样的一个例外将会破坏整个公约。

(b) 禁止发展杀伤人员地雷

禁止发展杀伤人员地雷¹⁶这一禁令的确立代表着此类规定首次出现在人道法公约中。各国将需要对各自的军事研发项目倍加关注，以保证该规则得到完全的尊重。需要对具有双重用途的技术以及防排装置加以特别注意，因为它们可以促使反坦克地雷具有如同杀伤人员地雷一样的功能。

(c) 禁止引诱对公约的违反

公约还规定禁止“以任何方式，协助、鼓励或诱使任何人从事本公约禁止缔约国从事的任何活动”。¹⁷例如，这一规定包含禁止颁发生产杀伤人员地雷的许可证。这一规定的作出，与某些北约国家的情形亦有关联。在批准加入该公约时，加拿大缔结了一个协议，旨在说明当加拿大士兵仅仅是参加联合国的行动而卷入一个非缔约国，而该国又使用了地雷的情况时，并不构成公约规定意义上的“协助”。这还将适用于运输非缔约国所拥有的杀伤人员地雷经过缔约国领土的情形。

(d) 所提议的一般义务的例外

在奥斯陆外交大会上，因为首先考虑到韩国的情形，美国提议，该条约的一般义务对一参加联合国军司令部工作的缔约国所从事的支持联合国军司令部或其继承者的活动应为例外，如果联合国军司令部已缔结一项军事停火协议。¹⁸有关这一问题的讨论冗长，包括会上、会下，但最终会议认为这一提议不可接受。此外，有关过渡期的可能性问题，即任何国家可在一段设定的时间内推延公约的履行，也被考虑过了。但是，美国认为这样的规定将如同其过去一样，不足以保证早期遵守公约，因此不再讨论这一问题。

销毁库存的杀伤人员地雷

奥地利的原始草案文本要求在一年内销毁库存的杀伤人员地雷，尽管该文本提供了增加一年的延期的可能性。¹⁹随后，许多国家认为这段划定的期限短得不切实际。因此第二草案将限期提高到三年，但同时删除了延期的可能性。在奥斯陆外交大会上，这一限期再次被提升到四年，至此才使协议最后得以达成。美国建议将存放在缔约国领土内但并不归属于缔约国的地雷作为例外，²⁰但该提议遭到拒绝。最后，渥太华公约第6条第5款特别规定缔约国应尽力协助销毁库存的杀伤人员地雷。很多国家强调，要在如此短的时间内履行这一义务，国际合作和援助将具有毫无疑问的重要性。

对于扫雷的培训有一个例外。奥地利第一草案原本建议对禁令设一例外，即如果杀伤人员地雷仅被用来发展和培训地雷的探测、清除或销毁技术，而且负责机构、这种地雷的数量和种类都在条约的交存处做了登记，则可以获取或保留这类地雷。在布鲁塞尔会议上，西班牙提议设立一个针对生产禁令的例外，以补足培训所需的库存地雷，但这

¹⁶ 请参见第1条第1(b)款。

¹⁷ 请参见第1条第1(c)款。

¹⁸ 请参见1997年9月1日的第APL/CW.8号文件。

¹⁹ 请参见奥地利第一草案第5条。

²⁰ 请参见1997年9月1日的第APL/CW.10号文件。

一提议未被通过。在那次会议上，意大利要求应对用于探测和清除培训所用的地雷数量加以更为明确的限制。但事实证明它不可能在奥斯陆的谈判中达成，因而公约最后规定：用于培训的杀伤人员地雷的数量不应超过绝对必要的最低数目。²¹该条约在通过时，许多国家宣称他们认为一至两千枚的杀伤人员地雷足以满足培训需求。²²对此问题，未产生争论。按照条约第7条（“透明措施”）规定，每年必须向联合国秘书长报告用于培训目的而保留的杀伤人员地雷的种类、数量，如可能还包含地雷的批号。

清除和销毁布设的杀伤人员地雷

奥地利原始草案要求在五年内销毁布设的杀伤人员地雷，同时根据缔约国的申请可以另行增加两年的宽延期。随后的维也纳专家会议正确地指出一个国家清除与销毁杀伤人员地雷的能力取决于该国的技术水平和资源状况，对于那些面临很多问题的国家而言，这一过程可能要历时数十年。显然，公约需要使那些因此而存在未清除完的地雷导致对公约违反的国家可以无忧地继续遵守公约。甚至有人建议，应对布设的地雷加以隔离和标记，但他们的清除与销毁不应囿于一个严格的时间表。

考虑到这些因素，奥地利第二草案对布设在雷区（被认为是“明确布设地雷的地区”）和雷区以外的杀伤人员地雷加以区分对待。前者应根据国际标准加以标记，并在公约生效后10年内加以销毁；而对于后者，仅是简单地要求销毁，并没有固定的期限，但要求给予面临地雷危险的人群及时和有效的警告。

许多国家指出在10年的固定期限内完成布雷区内清除地雷是不现实的。此外，在布鲁塞尔会议上，考虑到福克兰群岛上存在的清除无法探测的塑料地雷问题，英国提议在地雷对平民的危险很小的地区设定一个考虑边际经济效益的例外。然而，红十字国际委员会要求各国不要延长期限，并提醒他们，最近通过的修订后第二议定书有关在敌对状态结束后应清除地雷的规定不应受到削弱。同时，它强调如同其他公约的情况一样，仅用“尽快”这一不确定的承诺来清除杀伤人员地雷是不够的，因为这将使人们面临弱化特定期间内实际存在的紧迫风险。设定最可能短的期限是源于人道主义的考虑；但另一方面，对于严重雷患国家而言，过短的期限将是不切实际的，并会因此妨碍他们对公约的遵守。

出于这一原因，红十字国际委员会有关在10年内清除布雷区内杀伤人员地雷的义务应该保留，但如果缔约国需要更长的时间，则可以申请一个宽延期。²³利用这一方法，就可以对清除地雷的过程以及所需的更大的国际援助和支持进行客观的评价。考虑到区分“雷区”和“布雷区”的困难，在奥斯陆外交大会上将公约生效后10年内各国完成扫雷义务的范围扩展到所有已布设的杀伤人员地雷，尽管对于严重雷患国家可以一次性给予10年的宽限期。作为这一协议的结果，有关“雷区”的定义被删除，而仅保留“布雷区”的定义，即“受有地雷存在或存在嫌疑之危险的地区”。²⁴

需要重视的最后一个问题是扫雷的义务涵盖所有处于缔约国司法管辖或控制之下的领土。²⁵这意味着公约所规定的义务扩延到由叛乱军队或分裂主义武装控制了缔约国疆域内一部分领土的情况。当然，在表决是否给予因缺乏对全部领土实际控制而无法完

²¹ 请参见渥太华公约第3条第1款。

²² 加拿大认为这一数量大约为1500枚，荷兰认为约需2000枚，德国认为需“数千但不会是上万枚”。比利时支持这一解释。

²³ 请参见红十字国际委员会针对有关禁止杀伤人员地雷公约1997年5月13日的奥地利第三草案所发表的评论，这是为1997年的奥斯陆谈判准备的非正式工作文件。1992年化学武器公约的“检验附件”在其第C部分（第24~28段）包含有一个同样的延期规定。

²⁴ 请参见第2条第5款。

²⁵ 请参见第5条第1款。

红十字国际评论

成清除布设地雷义务的缔约国以宽限期时，它将有希望获得其他缔约国的同情。

国际合作和援助

很明显，就清除布设地雷和销毁库存地雷而言，国际合作和援助将在保证早期遵守条约以及切实履行条约方面起到实质的作用。²⁶在维也纳专家会议上，红十字国际委员会指出条约在技术方面的要求将完全不同于修订后第二议定书中的规定，因为现在面临着许多新型地雷的使用。因此，有关技术援助的文件将不会象常规武器公约所做的那样，与公约费力地绑在一起。

对地雷受害者的援助

同时，国际支持还将是给予地雷受害者提供长期关心和援助的决定性因素。在对奥地利第三草案所做的正式评论中，²⁷红十字国际委员会要求加入一项规定，该规定要求各缔约国都能够为地雷受害者的治疗和康复以及查明地雷的计划提供援助。更进一步的建议是要求缔约国接受第 1 条所规定的帮助地雷受害者的义务，但未被保留下来。相关的规定后来被合并并在最终的条约文本中，明确提及通过有关的非政府组织、联合国以及国际红十字组织和红新月运动的成员来引导可能给予地雷受害者的援助。²⁸根据国际禁雷组织的提议，还设定了一项有关为地雷爆炸生还者的社会与经济重建提供国际援助的义务规定。²⁹因为国际禁雷组织代表在奥斯陆谈判中适当地指出这一点，公约要求对地雷受害者提供全面的援助，而不仅仅是外科治疗和身体康复。

促进公约的遵守和履行

前文已经提及，在条约履行的核查问题上展开过激烈的辩论。在维也纳专家会议上，各国的观点分化为两方：一方主张在监督一个本质上属于人道法的条约时，核查是不必要的或仅需最低水平的核查；而另一方则十分强调禁令的切实履行，并主张推行与先前的裁军协议规定相同的全面核查程序。其中，圣鲁西亚在代表美洲的缔约国进行发言时，指出在信息透明和互换的中美洲，各国十分愿意履行公约的义务并提供全面的合作以获取外部的援助来清除它们那里的杀伤人员地雷。它建议应采取积极的措施，认为用传统的核查机构来“抓获”违约者更为可取。

本着这一精神，在随后的波恩专家会议上，某国政府提议在合作的基础上建立有关公约履行或事实调查任务的制度。然而，围绕该问题的讨论所产生的任何措施都未达成一致意见，会议主席在总结发言中指出无论是哪种解决机制都需要保证具有成本效率和现实性，并强调信息互换的价值，同时提出了规定事实调查任务的可能性。他宣称需要进一步讨论可能会被应用于军备控制协议中的措施，并强调要参考联合国大会第 51/45S 号决议中有关“有效性”的约定。

这一问题的讨论一直继续到 1997 年 6 月召开的布鲁塞尔会议。在该会上，包括挪威、瑞典和瑞士在内的许多国家主张，由于这一条约首先是人道法条约，因此，详细核查是非实质性的问题，甚至会可能阻止对该条约的遵守。厄瓜多尔主张应对生产和出口加以禁止，以保证条约受到尊重。其他一些国家，特别是澳大利亚，则要求制定得到普遍的遵守一裁军条约，并暗示渥太华条约可能是一个“永久的部分解决方案”。乌拉圭要求建立一个包含有效核查条款在内的“均衡方案”，以保证条约不至于成为仅仅表达

²⁶ 请参见第 6 条。

²⁷ 同注释 24。

²⁸ 请参见第 6 条第 3 款。

²⁹ 同上。

红十字国际评论

了良好的意愿。

在奥地利第一草案中已经包含一些“透明措施”。到起草明确的文本时，需要报告的条目列表已经变得很大了。渥太华条约第7条规定，各缔约国必须在条约生效后的180天内向条约保管部门提交一份有关履约事宜的详细汇报。同时规定，为了澄清有关缔约国履行条约的疑问，可以采取事实调查措施。³⁰很明显，很难就这条规定达成协议，并这条规定极易成为公约中最长的条款。没有太多争议的是，各缔约国同意在条约生效后每年举行一次会议，直至按计划于条约生效5年后举行的第一次审议会议为止。对条约的修订可在其获得法律约束力之后的任何时间提出。一项“促进和澄清遵守条约”的相对简单的程序将可能会从一个民间的监督机构得到补充，而相关实施细则将在1998年进行磋商。

国内履行

奥地利第一草案接受了美国在通过修订后第二议定书的谈判中提出的建议，纳入了一项对在武装冲突中造成死亡或严重伤害的恶意行为实行强制普遍管辖的规定。然而，在奥地利第二草案中，这一规定已被大大地弱化为仅是要求采取“所有适当的法律、行政和其他手段，包括刑罚，用来制止和抑制个人或在缔约国司法管辖和控制的领土上从事公约禁止缔约国所从事的活动。”³¹据此，在波恩专家会议上，红十字国际委员会就具体的国内履约措施提出了一项非正式的建议。在奥斯陆外交大会上，瑞士建议对一缔约国任何使用杀伤人员地雷或命令使用杀伤人员地雷任何国民实行强制管辖。不幸的是，由于许多参加谈判的人都在很大程度上有着参加裁军谈判的背景，结果，该项建议并被保留下来。最终通过的规定很大程度上是奥地利第二草案中的内容，因此，正常地讲——尽管并非总是这样——这些规定要求缔约国在其国内立法中加以采纳。

保留

类似1992年化学武器公约的做法，奥地利第一草案里包含一项条款，禁止对条约的规定加以保留。尽管在奥斯陆外交大会上，一些国家，试图通过在文本中插进武装冲突期间例外规定或将该条款完全删除，从而削弱这一条款，但是整个谈判过程中，禁止保留条款保持未变。³²

生效

奥地利第一草案提议公约应在交存40份批准书的6个月后生效。一些国家认为这一数量过大；红十字国际委员会站在它的角度，在奥斯陆外交大会上提醒与会国注意1949年的日内瓦公约和1977年的附加议定书都是在仅交存两份批准书的情况下生效的。事实上，从人道主义的角度来看，即使新公约只被极为有限的国家履行，它也将产生巨大的效益，并会鼓励其他的国家效仿。然而，其他的国家认为，上述杀伤人员地雷在安全问题上的一些言外之意是十分有意义的，甚至认为应该需要多于40份的批准书。

最后，达成了—个折衷协定，规定40份批准书是条约生效所需要的。³³到本文发稿时为止，已经有11个国家——伯利兹、加拿大、梵地冈、匈牙利、爱尔兰、毛里求斯、纽埃、圣马力诺、瑞士、特立尼达-多巴哥以及土库曼斯坦，保存机关——联合国秘书长交存了批准书。人们希望在1998年底之前能够达到40份批准书，从而条约可在1999年

³⁰ 请参见第8条。

³¹ 请参见奥地利第二草案第10条。

³² 请参见第19条。

³³ 请参见第17条。

红十字国际评论

初开始生效。

根据比利时的建议，最初的 40 个国家在批准时，可利用此机会宣布，它们将暂时适用条约第一条第一段所规定的核心条款（即禁止使用、发展、生产和转让杀伤人员地雷）。³⁴到本文发稿时为止，两个国家--毛里求斯和瑞士已经开始利用这一可能。

退约

奥地利第一草案文本规定，如果一国决定其最高利益受到非常事件的损害，可在发出退约通知 90 天后退出该条约。在维也纳专家会议上，针对这一问题出现了许多不同的解决方式。一些国家认为不得允许缔约国有退约的权利，否则整个条约就处于这样的危险之中，即一国一旦处于武装冲突就会退约，而武装冲突则正是遵守条约规定最重要的时候。墨西哥根据 1977 年第一附加议定书的退约条款提出建议，即退约是可能的，但是在武装冲突尚在进行时，则是无效的。³⁵其他一些国家则直截了当地建议采纳类似于奥地利草案中所规定的那种直退约条款。在奥斯陆外交大会上，就该问题进行了大量的谈判。最终，达成协议，允许一国在条约保存机关收到相关文书的 6 个月后，退出条约。但是，如果在 6 个月的期限终了之时，退约约国卷入武装冲突，则在该武装冲突结束之前，退约无效。³⁶

“渥太华历程”对国际人道法的意义

渥太华历程的成功标志着缔约程序回到了传统发展国际人道法的方式，即在无协商一致规则的情况下通过条约，这是令人欢迎的。的确，近来，在国际人道法领域内的一些谈判，例如 1980 年常规武器公约中的谈判，都受到协商一致实践的支配。常规武器公约的正式审议过程表明这一方法在用到地雷时的局限。认识到这一点，有必要为未来的常规武器公约的谈判重新审视通过协商一致的方式达成协议的实践（第二次审议计划在 2001 年举行）。

此外，应当强调常规武器公约所具有的持久的重要性。它是目前仅有的以国际人道法为基础，适用于现存常规武器的特别规定和应付新武器出现情况的唯一框架性文件。修订后第二议定书被认为是对使用杀伤人员地雷的国家绝对最低的要求标准。修订后第二议定书还包含目前仅有的专门规范毁伤车辆地雷之使用和转让的国际性文件，并且建立了无论使用了何种类型的地雷都必须负责战后扫雷的规则。这将被证明是一个重要的保护条款，它甚至可以适用于渥太华条约的缔约国与非缔约国之间发生冲突的情况。

就红十字国际委员会而言，的确，就整个国际红十字组织和红新月运动而言，有关禁雷的斗争，为如何在后冷战时期成功推动代表战争受害者利益的倡议，提供了一个范例。数十个国家的红十字会组织和红新月运动团体，包括很多新加入斗争行列的组织，因代表现在和将来的地雷伤亡者提倡禁雷而感受到力量倍增。这一斗争的进行并未损害保持中立这一基本原则。该原则禁止此类组织的成员，支持冲突的某方或帮助特定的政治团体或组织。这一原则的目的在于保障所有的战争受害者都获得保护和援助--因而这是一个为实现目的而采用的方法，而不是目的本身。

渥太华历程已经表明市民社会在加强国际法方面起着关键的作用。一些重要的政府、以及国际禁雷组织和红十字国际委员会所起的补充作用预示着未来国际人道法的发

³⁴ 请参见第 18 条。

³⁵ 请参见 1949 年 8 月 12 日的日内瓦公约的附件，以及第一议定书中第 99 条有关保护国际武装冲突受害者的规定。

³⁶ 请参见第 20 条。

红十字国际评论

展。与红十字国际委员会不同，国际禁雷组织可以直接并公开批评个别政府的立场。另一方面，红十字国际委员会作为国际组织的特殊地位，以及在人道法方面它同军队一起工作的专业军事人员的网络，使它能够进入政界和军界，这是其他的非政府组织通常无法做到的。

为确立禁止杀伤人员地雷的国际法规范而必须进行的全球动员，清楚地表明国际社会必须寻求一个更为有效的预防措施来控制或禁止违反国际人道法的武器，同时寻求更为有力的方法来发展这部法律。渥太华历程已经让公众知晓，必须对作战方式加以限制。作为其结果，更高的期望将寄托在国家的行为之上。目前，红十字国际委员会正在与医学专家一起，审查可能的客观医学标准，来判定某种特定武器对健康的影响是否具有造成不必要伤害和不必要痛苦的性质。³⁷

尽管渥太华历程取得了成功，但它亦表明国际人道法需要更多的预防措施来解决武器问题。人们必须询问，是否平民的死伤必须达到令人毛骨悚然的水平时，才根据实际情况对使用一种可能违反国际人道法的新型武器加以规制或禁止。在一种新型武器应用之前，应进行更多的系统分析和非正式的讨论。新近关于提前禁止使用和转让隐形武器的协议为这一愿望奠定了基础。³⁸由于新技术的快速发展，在保证人类是对作战具有深远影响的技术进步的受益者而非受害者方面，人道法提供的保护将是至关重要的。

翻译：张震、李兆杰

校对：李兆杰

³⁷ 请参见科普兰德.R.M.编著的《判定何类武器会导致不必要伤害和不必要灾难的SIrUS项目》，有红十字国际委员会于1997年在日内瓦发行。

³⁸ 请参见路易丝.达斯沃德.贝克编著的《有关隐形武器的新议定书》，第272~299页，No.312，由红十字国际委员会发行，1996年5~6月。