

集束弹药公约

作者：Kevin Riordan

新西兰军事法庭副主任法官

惠灵顿维多利亚大学兼职法学讲师

新西兰国防军国防法律服务局前局长

1. 集束弹药的性质

顾名思义，“集束弹药”一词是指某些对目标投放弹药集束的武器系统，集束由较小的爆破性子弹药组成。此种子弹药常称为“集束炸弹”，其实它们一样有可能以导弹、火炮发射，也可能以固定投放器散布，如装在炸弹中从飞机上投掷。一次攻击投放的子弹药可能有数百或数千枚。这一概念早在第二次世界大战结束前便已确立，后来在多次冲突中采用，它与投放摧毁力相同的单发弹药(即“二元”弹药)相比具有某些军事优势。例如，一枚炸弹击中敌方机场跑道会留下一个弹坑，但即使很大的弹坑也能迅速填补。然而，集束弹药攻击可能产生数百个弹坑，修补起来要花费多天时间。不过，集束弹药实际上并非仅限于这一目的，并且曾大肆用于所有可想象的军事目标，有时还漫无目标地使用。这些武器的破坏范围很广，很容易用作“消除”战场上大片区域的工具，因为可以很有把握地相信目标区内的任何人都将死亡或受重伤。此类武器适合用于在复杂地形上猎取难以捕捉的敌人；由于不太需要精确打击，可以减少出击起飞次数，从而降低攻击部队的伤亡风险。然而，人们日益发现使用此类弹药的攻击具有似乎不可避免的“附带作用”，因此反对集束弹药的声音也越来越强，最终导致了一场彻底禁用此类武器的国际运动。

2. 集束弹药与法律

大约一个半世纪前，《圣彼得堡宣言》论述了军事需要与人道之间的平衡，从而开创了对武器合法性的评估。如今，武器合法性规则已提炼为3项基本禁令。第一项是禁止造成不必要痛苦或过分伤害的武器，但该禁令在禁止集束弹药方面仅有微弱的进展。集束弹药给战斗人员造成的伤亡虽然可怕，但其实与以碎片为杀伤手段的二元弹药几乎没有差异。同样，尽管集束弹药造成的环境影响非常真实，但很少有人提出此类弹药已达到“造成国际法所禁止的广泛、长期和严重破坏”这一较高门槛。就其非法性提出的论据主要围绕国际法中的第三个相关的禁止理由，即有滥杀滥伤作用。《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(第一议定书)第51条第4款禁止性质为对军事目标及平民或民用物体不加区分地进行攻击的武器。普遍认为此规则体现了国际习惯法。

因此，以人道主义理由反对集束弹药主要是针对此类武器的两个特性。第一个特性是，无论集束弹药可能用于何种合法目的，其性质和特点使其很容易被用于同时打击战斗人员和平民。集束弹药的支持者指出，其使用并非不能区分对象，例如可用来打击只有战斗人员的军事目标。但难以否认的是，现代冲突条件下几乎总有平民在场，而这种武器的特性使滥杀滥伤的可能性异常之大，且使用时越来越难以区分对象。

第二个反对理由是，此类弹药往往留下大量未爆遗留物，会使更多平民被滥杀滥伤。战争遗留爆炸物造成的破坏性作用已普遍引起国际关注；实际上，在《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(常规武器公约)第五号议定书》范围内，已就此采取行动。然而，对遗留集束弹药的此类关切更为深刻，因为这些弹药容易引爆，在投放多年后仍大量存在，而且对平民有高度的致死能力。许多集束弹药采用色彩鲜艳闪亮的子炸弹，样子类似玩具，对儿童具有特别严重的杀伤力。这些遗留弹药无疑会阻碍经济和社会发展，破坏受影响者的生计，妨碍冲突后的恢复和重建，延误或阻止难民和境内流离失所者回返。

3. 通往禁止的道路

禁止集束弹药的呼吁源于 1960 年代和 1970 年代的东南亚冲突，当时毫无区分地对大面积目标投放了数百万枚子炸弹。然而直到 1990 年代后期，民间社会和信仰组织才开始在国际论坛上有效地提出这个问题。曾经希望《常规武器公约》进程能具体解决此种弹药的问题，但未获成功；由于该进程采用协商一致框架，经过五年的努力，就连为进行禁止该武器的谈判规定任务的努力都陷于停顿。

未爆子弹药的爆炸很难预测，因此进行集束弹药攻击实际上与在一片区域散布地雷的作用大体相同。因此，不出意料的是，提倡禁止该武器的人试图照抄《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》(《渥太华公约》)规定的全面禁令。一些国家维护使用此类弹药的权利，主张(并继续主张)不应禁止使用，而应根据技术可靠性标准(如“失灵率不到 1%”)限制使用。他们还认为，现有法律足以禁止滥杀滥伤性攻击。谋求禁止使用的人指出，失灵率是在完美试验条件下得出的，在不完美的实战条件下很难再现，因为投放人员可能处于仓促或恐慌状态，弹药可能挂在树上，可能因前面的爆炸而下降速度减缓，还可能落入松软的土地或建筑物的房顶。他们也指出，现行法律已被证明无力保护最近一些冲突中成百上千名被炸死炸伤的平民。

这种惰性的产生源于巨大的意见分歧，然而 2006 年 7 月惰性被打破，因为在以色列与真主党好战分子的冲突中，多达 400 万枚子炸弹被投放到黎巴嫩境内，还有稍少于此数的子炸弹被发射到以色列北部。黎巴嫩受到了巨大影响，因为数

千枚子炸弹没有爆炸，使农田无法使用，使学校和市场变为死亡陷阱。这一情况活生生地展示了集束弹药在投放时及之后具有多么大的滥杀滥伤作用，也展示了所谓的可靠性标准和现行法律制约因素完全无效。纯粹由于该情况，国际上许多人改变了看法，认为有必要专门针对集束弹药签订公约。

4. 奥斯陆进程

奥地利、爱尔兰、墨西哥、新西兰、秘鲁、罗马教廷从有关杀伤人员地雷的渥太华进程吸取了经验教训，在挪威带头下于《常规武器公约》框架外倡导了奥斯陆进程。《奥斯陆宣言》宣布，该进程的目的在于签订一项公约，以禁止使用和储存“对平民造成不可接受伤害的集束弹药”并确保幸存者获得护理和康复，同时确保受污染地区得到清理。

最初，关于“对平民造成不可接受伤害的”这一定语出现了某些意见分歧，因为有人反对这种说法，认为其可能暗示集束弹药对平民造成的某些伤害是“可接受的”。最终，辩论中关于用词的问题得到克服，各国以很快的速度起草了一项基础广泛、范围全面的公约并使之生效。

在下述地点和日期举行了国际会议：奥斯陆(2007年2月22日和23日)、利马(2007年5月23日至25日)、维也纳(2007年12月5日至7日)、惠灵顿(2008年2月18日至22日)、都柏林(2008年5月19日至30日)。2008年5月30日，在最后一次会议上通过了《公约》。《公约》于2008年12月3日在奥斯陆开放供签署，并在获得30个国家批准的6个月后于2010年8月1日生效。截至2014年3月，已有108个国家签署了《公约》，已有84个国家批准或加入。

通往禁止的道路上一个主要特点是，民间社会发挥了重要作用；有关民间社会团体包括人权监察站、国际残疾协会、挪威人民援助会(在反集束弹药联盟框架内开展活动)。积极参与这项工作的还包括受害者团体和国际组织，如红十字国际委员会。排雷和人道主义事务方面的专家，包括联合国各机构的此类专家，也提出了有说服力的证据和论点。这些密集的活动给各国政府带来了巨大压力，有效动员了公众舆论，促进了外交努力。

尽管一些有重要军事地位的国家仍未加入《公约》，且《公约》生效以来非缔约国曾多次使用集束弹药，但《公约》的支持者指出禁令具有“给使用者带来耻辱”的作用。由于许多国家缔结了《公约》，即便一些国家不受其规定的约束，却更难以为此类武器是用于合法目的这一说法找到根据。例如，最近广泛使用集束弹药的叙利亚政府便招致大约130个国家的谴责。

《公约》为促使负责任的投资者(包括退休基金)从生产集束弹药的企业撤资也发挥了重大作用。

《公约》简介

5. 义务

第 1 条规定，缔约国的基本义务包括不采取下列行动：

- 使用集束弹药；
- 发展、生产、获取、储存、保留或者直接或间接向任何人转让集束弹药；
- 协助、鼓励或诱使任何人从事本公约禁止的任何活动。

这些义务适用于“任何情况”，这意味着适用于国际和非国际武装冲突。序言部分强调不得允许缔约国领土内的“武装团体”从事《公约》所禁止的任何活动。

《公约》与其他一些最近缔结的“武器”公约一样，范围横跨国际人道主义法和裁军这两个领域，因为它不仅涉及使用武器，还涉及获取、保留和转让武器。

6. 《公约》的范围

第 2 条所确立的定义基本上来源于“集束弹药”一词的定义本身，而该定义的范围很广。它涵盖任何旨在散布或释放爆破性子弹药的常规(即非核)弹药，其中每一子弹药的重量在 20 公斤以下。每个子弹药均包括在定义之中。《公约》不考虑诸如弹龄、分代、复杂性、可靠性等事项。子弹药的投放、散布、释放方式也无关。

一小部分弹药不在禁止之列。此类弹药必须毫无疑问地针对先进武器，用途是感知和摧毁装甲车辆，其子弹药必须少于 10 个，每个子弹药的重量须超过 4 公斤。此类弹药还必须有电子自毁机制和电子自失能性能。此类武器的子弹药可少到只有 2 个，显然不产生《公约》力求避免的不分区域效果和风险。下列弹药也排除在外：照明弹、发烟弹、烟火弹、箔片(用于迷惑雷达的材料)、防空弹药、产生电效应或电子效应的弹药。同样，这些弹药均不引起关于爆破性子炸弹的人道主义关切。《公约》还排除根据其他公约受到管制的地雷(以及受到禁止的杀伤人员地雷)。

7. 储存和销毁库存

《公约》的大多数早期缔约国本来就不拥有集束弹药。但对于拥有集束弹药的缔约国，根据第 3 条的规定销毁此类弹药的负担可能相当大。集束弹药在储存和部署时往往与其他弹药相混合。必须“尽快”将其分开、标明、销毁，但至迟不得晚于《公约》对该缔约国生效后 8 年以内。

有一种机制，使缔约方能延期最多 4 年；在特殊情况下，还可再延期最多 4 年。延期年限不得超过彻底销毁所需的确切时间，而且不仅要为此提出理由，还

要提供履行该义务的详细计划。销毁方法须符合关于保护公共健康和环境的适用的国际标准。

允许缔约国为进行集束弹药探测、清除、销毁方面的培训而保留集束弹药，也允许为制定反集束弹药措施而保留集束弹药。为杜绝规避储存禁令的一个可能途径，《公约》规定保留的弹药数量不得超过“绝对必要的”数量。

8. 清理和销毁遗留弹药

《公约》最重要和可能最沉重的义务包括按第4条规定清理和销毁遗留弹药。缔约国必须清除其“管辖或控制的”受污染地区(基本上意味着该国的主权领土或其占领的领土)的遗留弹药。这很可能意味着集束弹药攻击的受害者可能有义务“清理”敌方或侵略者在其领土上倾倒的致命垃圾。

对此类地区必须加以调查和评估，并设置围栏和标记，对遗留弹药必须加以登记，对当地平民必须进行风险教育。必须参照国际标准，在规定时限内完成清除和销毁，即：对于现有污染地区，时限为《公约》生效起的10年之内；对于未来发生攻击地区，时限为发生污染后的10年之内。同样，必要时可申请延长这些期限。

对于曾在《公约》生效前于别国领土上投放或遗弃集束弹药的国家，“大力鼓励”其向受影响国家提供技术、资金、物资或人力资源方面的援助，协助其标示、清除、销毁此类遗留弹药。许多受影响国家曾希望在这方面规定更严格的义务。

这些义务与《常规武器公约》第五号议定书就所有战争遗留爆炸物所规定的义务相重合。

9. 援助受害者

根据第5条，缔约方必须向其管辖或控制范围内的集束弹药受害者提供援助，包括向所有直接受集束弹药影响者及其受影响家庭和社区提供援助。

《公约》规定，所有此类受害者均须按其年龄和性别需要获得医治、康复服务和心理支助，且不得受到对其不利的歧视。缔约国还须使受害者融入社会和经济生活，且须收集关于这些受害者的可靠相关数据。

缔约国须制定国家计划和预算，用于执行援助受害者的活动，并须在政府内部指定国家协调中心，负责协调援助工作。在此进程中，必须与集束弹药受害者和代表受害者的组织进行协商，并须让其参与这一进程。

10. 国际合作与援助

为减轻第3、4和5条可能带来的沉重负担，第6条规定有能力的缔约国应向受集束弹药影响的缔约国提供技术、物质和财政援助。《公约》指出提出援助

请求是一项权利，援助领域可能包括遗留弹药的清理、销毁和风险教育。援助义务的对象也包括需要资源以履行库存销毁、援助受害者、实现社会经济复苏等项义务的国家。

缔约国还有义务在今后发生集束弹药攻击时向受影响国家紧急提供应急援助。

援助可通过联合国系统以及国际、国家或区域组织(包括非政府组织)提供，也可通过双边渠道提供。

11. 透明度措施

第 7 条规定，缔约国至迟须于《公约》对其生效 180 天后以及此后每年一次向联合国报告其执行《公约》的情况。报告内容须包括：国家执行措施；所储存集束弹药和子弹药的类型、数量和技术性能；库存销毁方案的现状和执行进度；生产设施转成民用或停止军用的情况；沾染区的面积和位置；清理方案的现状和执行进度；采取了何种措施来提供风险教育；《公约》的受害者援助规定的执行现状和进度；国家为清理、销毁库存、援助受害者分配了多少资源；国际合作及所提供援助的类型、数量和目标地。

12. 促进履约和澄清履约问题

在第 8 条中，缔约国同意就执行《公约》进行协商和合作，并共同努力促进各缔约国遵守其义务。《公约》建立了一个进程，用以澄清和解决履约问题，包括通过联合国秘书长请求澄清问题，以及在缔约国会议上就“适当措施”提出建议。缔约国会议还可采纳其他程序或具体机制，用以澄清履约问题。

13. 国家执行措施

缔约国须按第 9 条的规定采取一切适当的法律、行政和其他措施来执行《公约》，包括对从事违禁活动者实施刑事制裁。许多国家已规定禁止向参与制造集束弹药的公司投资。

14. 缔约国会议、审查会议和修正

第 11 条和第 12 条涉及缔约国年度会议和审查会议。第 13 条规定缔约国可提出修正建议。

15. 禁止保留

第 19 条规定，国家在批准或加入时不得对《公约》提出任何保留。根据第 17 条，《公约》于 2010 年 8 月 1 日生效。

16. 与《公约》非缔约国的关系

第 21 条就《公约》缔约国和非缔约国之间的互用适用性做出了异常详细的规定。通过这一妥协解决了公约谈判阶段的一大问题，即确认许多国家在国防上

需要依赖非缔约国的空中力量或火力，特别是在联合行动中。需要这种支助的国家很少能决定将用哪些武器对其进行救援，因此若此类国家缺乏这一控制因素，而该支助包括使用集束弹药，则此类国家不违反其根据《公约》承担的义务。然而作为一个必然结果，缔约国就不仅有义务告知非缔约国其承担的义务，且有义务提倡遵守《公约》的规范，尽最大努力阻止使用集束弹药，并鼓励非缔约国加入《公约》。

此外，第 21 条并不是允许缔约国请联盟伙伴实施其自身不能实施的行动，从而规避《公约》规定的义务。这一条并不减弱国家本着诚意适用《公约》的基本义务(必须遵守约定)。

有关材料

A. 法律文书

《在战时放弃使用重量低于 400 克的炸弹的国际宣言》(1868 年 11 月 29 日/12 月 11 日，圣彼得堡)。

1949 年 8 月 12 日《关于保护国际性武装冲突受难者的日内瓦公约》附加议定书(第一号议定书)，1977 年 6 月 8 日，日内瓦，联合国《条约汇编》，第 1125 卷，第 3 页。

《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》(及第一、第二和第三议定书)，1980 年 10 月 10 日，日内瓦，联合国《条约汇编》，第 1342 卷，第 137 页。

《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所附、于 1996 年 5 月 3 日修正的禁止或限制使用地雷(水雷)、诱杀装置和其他装置的议定书》(《1996 年 5 月 3 日修正的第二议定书》)。1996 年 5 月 3 日，日内瓦，联合国《条约汇编》，第 2048 卷，第 93 页。

《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》，1997 年 9 月 18 日，奥斯陆，联合国《条约汇编》，第 2056 卷，第 211 页(尤见第 2(1)条)。

《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关于战争遗留爆炸物的议定书》(第五号议定书)，2003 年 11 月 28 日，日内瓦，联合国《条约汇编》，第 2399 卷，第 100 页。

B. 文件

大会 1996 年 12 月 10 日第 51/45 号决议(全面彻底裁军)。

《奥斯陆集束弹药问题会议宣言》，2007 年 2 月 22 日和 23 日，奥斯陆。

大会 2008 年 12 月 2 日第 63/71 号决议(集束弹药公约)。

C. 理论

W.H.Boothby, *Weapons and the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2009。

J.Borrie, *Unacceptable Harm: A history of how the international treaty banning cluster munitions was won*, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva, 2009。

A.Breitegger *Cluster Munitions and International Law: Disarmament With a Human Face? Routledge Research in the Law of Armed Conflict*, Oxon, 2012。

G.Dube, *Negotiating the Convention on Cluster Munitions: The Role of African States*, Institute for Security Studies, Issue 187 of ISS papers, South Africa, 2009。

G.Nystuen & S.Casey-Maslen(eds.), *The Convention on Cluster Munitions: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2010。

Mines Action Canada, *Banning Cluster Munitions: Government Policy and Practice*, 2009。

D. 在线资源

《集束弹公约》。

The Cluster Munitions Monitor。

IKV Pax Christi, *Worldwide investments in cluster munitions: a shared responsibility*, Utrecht, 2013。