

《集束弹药公约》

6 July 2017
Chinese
Original: English

缔约国第七次会议

2017年9月4日至6日，日内瓦

临时议程项目 8(j)

审查《公约》现况和实施情况以及对于实现

《公约》目标至关重要的其他事项

执行支助

关于探讨《集束弹药公约》执行支助股与其他执行支助股发挥协同作用的可能性并提出提案的要素的报告

《公约》一般现况和实施情况工作组协调员(波斯尼亚和黑塞哥维那和瑞士)提交

1. 2015年9月在克罗地亚共和国杜布罗夫尼克举行的《集束弹药公约》第一次审议会议通过了若干有关《集束弹药公约》执行支助股(支助股)的决定。该会议《最后报告》(CCM/CONF/2015/7)第28段载有一项任务：“探讨与其他执行支助股，尤其是与《禁止杀伤人员地雷公约》执行支助股发挥协同作用的可能性并提出提案”。作出该决定的目的是在《集束弹药公约》缔约国第七次会议上处理这一事项。
2. 该决定还指出，寻求协同作用的目的是为了提高效率，降低成本。本报告力求探讨与《集束弹药公约》支助股和其他支助股之间协同作用相关的不同方面，同时考虑费用和效率问题。这似乎不仅能够确定支助股能否在费用降低的情况下保持同样的工作效率，而且可确定在资源水平不变的情况下能否提高产出。
3. 《集束弹药公约》支助股是一个只有2.5个员额的小单位，费用主要与人员相关，其2016年预算的78%用于覆盖人员费用(薪资和社保费)。支助股的预算为455,000瑞郎，支出370,824瑞郎，其中人员费用291,719瑞郎。根据日内瓦国际人道主义排雷中心(排雷中心)和《集束弹药公约》缔约国签署的一项东道协定，支助股设在排雷中心。《集束弹药公约》支助股与《禁止杀伤人员地雷公约》(《禁雷公约》)支助股同在一处，后者也设在排雷中心。



行政方面

4. 排雷中心为《集束弹药公约》支助股的运行提供所需的行政管理支持，《集束弹药公约》缔约国无须为此付费。这方面的支持包括：办公室和办公用品、人力资源管理、差旅服务、邮件、电子通信、信息技术网络和网站管理、信息技术软件和硬件采购、《集束弹药公约》年度缔约方会议及其他会议赞助方案管理，以及财务管理。排雷中心为《禁雷公约》支助股提供相同服务。

5. 这种安排有若干好处。因为排雷中心提供行政管理支持，所以支助股工作人员能够专注于实质性事务。《集束弹药公约》支助股和《禁雷公约》支助股没有专职行政人员或秘书(但一些与支助股的活动相关的行政管理任务也是由支助股工作人员承担的)，这对于工作人员各自所服务的公约有明显的益处。由排雷中心同时为两个支助股提供行政管理支持还对效率产生积极影响。例如，排雷中心规定，对《集束弹药公约》支助股和《禁雷公约》支助股的年度审计工作由同一审计机构承担。当审计机构开始对《集束弹药公约》支助股进行审计时，可以依赖对《禁雷公约》支助股这一相似架构进行多年审计的经验。同样，两个公约的赞助方案由排雷中心的同一名工作人员进行管理，对两项公约适用相同的程序。两个支助股使用同一电子平台，其文件管理和机构发展架构相同。适用于两个支助股的内部控制系统和人力资源程序也相似。两个支助股也使用排雷中心用于规划和访问的安全计划及相关保险。

6. 在行政管理方面发挥协同作用的潜力似乎已基本穷尽。在这方面早已采取许多步骤，大多数行政管理支持工作已合在一起。此外，这些费用由排雷中心承担，缔约国不支付费用。因此，无法期望在这方面降低缔约国的费用。

支助股员额

7. 《集束弹药公约》支助股员额水平和工作人员资质要求由公约缔约国决定。员额和资质要求取决于《集束弹药公约》支助股需履行的任务，支助股的任务和第一次审议会议上通过的五年工作计划对此作了规定。员额的任何变更都需由缔约国作出决定。

8. 《集束弹药公约》支助股和《禁雷公约》支助股的员额水平基本相似，分别为 2.5 和 2.6 个员额。因为员额水平较低，支助股成员为了实现工作计划和缔约国规定的目标，常常超负荷运转。为了完成极大的工作量，《集束弹药公约》支助股从今年 4 月开始配齐了工作人员。经证明，《集束弹药公约》支助股配齐工作人员对确保主席和协调员得到必要的支持至关重要。这也有利于应对《集束弹药公约》存在初期面临的挑战，如普遍加入方面的挑战。未来几年的工作量不太可能减少，已出现了一些新的任务(如今后几年会出现第一批公约第四条第五款中预计的与清理延期请求程序相关的情况)。就《禁雷公约》支助股而言，由于资金原因，其员额自 2014 年冻结，在达到界定的资金基准之前，该支助股已推迟为缔约国提供某些支持(见下文)。

9. 《集束弹药公约》支助股和《禁雷公约》支助股工作人员的资质和专门知识相当接近，两个支助股的工作计划也基本相似。两个支助股的工作人员都是执行各自公约方面的专家，但并非技术专家。每一名工作人员都有需要履行的特定任务，但他们的背景和资历相似。这也是因为两个部门规模较小，工作人员需要随

时相互支持和替补。以上提到,《集束弹药公约》支助股(或《禁雷公约》支助股)没有专职行政人员或秘书。

10. 《集束弹药公约》支助股或《禁雷公约》支助股的薪资人员中没有技术专家,如土地解禁或受害者援助领域的专家。就土地解禁而言,虽然支助股提供这方面的一般性指导(如编写《禁雷公约》之下的延期请求),但并不为各国国内土地解禁活动本身提供支持,而是由专门机构提供这类支持。《禁雷公约》工作计划指出,今后只要某些资金条件得到满足(核心预算和缓冲基金得到保障),就可以雇用一名受害者援助专家,为缔约国提供咨询和当地技术支持。如果《集束弹药公约》缔约国有一天决定《集束弹药公约》支助股还需要内部技术专家,则应确保研究与《禁雷公约》支助股合作的备选办法,以便尽可能提高效率,降低费用(可考虑的备选办法包括:一名专家非全时为两个支助股工作;或一个支助股设一名专家,该专家为另一个支助股提供咨询等等)。

11. 有人提出建议认为,将《集束弹药公约》支助股和《禁雷公约》支助股合并,可降低费用,提高效率。但同时有一些缔约国反对这一做法。将两个支助股合并要求《集束弹药公约》支助股和《禁雷公约》支助股发生根本改变,而它们是与各自的公约相联系设立的,为各自的缔约国服务。将《集束弹药公约》支助股与《禁雷公约》支助股合并(或从机构方面向其靠拢)需要对现有结构作出更大的调整。

12. 合并两个支助股不仅需要征得《集束弹药公约》缔约国的同意,还需所涉另外那项公约的缔约国作出相同决定。换句话说,不仅要从《集束弹药公约》的角度讨论成员构成问题。《集束弹药公约》有四个缔约国不是《禁雷公约》缔约国。从《禁雷公约》的角度而言,这一数字一开始就大得多:60多个《禁雷公约》缔约国不是《集束弹药公约》缔约国。对许多非两项公约的缔约国来说,合并两个支助股会引发根本的法律和政治问题。

13. 除了法律和政治问题以外,现在并不清楚这样一个联合支助股是否能够降低费用。工作人员的专门知识可能比现在有所增加,但是员额水平(工作计划的职能之一)可能必须保持不变。有必要对合并对员额水平和资质的潜在影响进行更广泛的分析,以充分把握此做法可能导致的影响。

14. 与这样一个联合支助股的实际运作相关的许多问题尚不清楚,其中包括职权划分、两类不同的缔约国可能提出相互矛盾的要求、为满足一项或另一项公约的需要如何分配人力资源等。《集束弹药公约》支助股和《禁雷公约》支助股依靠不同的捐赠制度,这也对两个单位的合并构成障碍。

15. 将为不同国际公约提供服务的支持部门合并虽不常见,但并非从未听说过。《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》2012年将其秘书处合并,尽管三项文书的成员构成不同(《巴塞尔公约》:186个缔约方;《鹿特丹公约》:156个缔约方;《斯德哥尔摩公约》:180个缔约方)。秘书处合并后,明显节省了费用,提高了效率。三个秘书处原来总共雇用了几十名工作人员,每个秘书处依靠各自的科学和行政管理专职人员(包括在举办缔约方会议方面),合并明显在成本效率和协同作用方面增加了价值。

16. 《集束弹药公约》缔约国(以及其他相关公约缔约国)关于《集束弹药公约》支助股与其他支助股合并的立场分歧表明,这方面的任何进程都将导致政治分歧,且旷日持久,难以取得结果。

与支助股的活动相关的协同作用

17. 与《集束弹药公约》支助股及相似部门开展的活动相关的各种协同作用已得到利用或考虑。

18. 过去已作出努力，尽力将《集束弹药公约》会议的时间安排靠近《禁雷公约》会议的时间。这样做有若干益处，尤其可以使两个赞助方案(由各自的支助股在排雷中心的支持下进行管理)的资源得到最大化利用。接受一个赞助方案资金参加一项公约会议的代表在剩余的时间可由另一方案接管(而无须飞回其工作地点，再回到日内瓦)。

19. 《集束弹药公约》和《禁雷公约》的闭会期间会议有几次是先后举行的。该做法未持续下去，因为《集束弹药公约》第一次审议会议决定不再举行闭会期间会议。现在安排不同公约的正式会议先后举行越来越困难，这是因为，出于普遍加入和外联等原因，一些会议仍不在日内瓦举行，但这样的安排仍有可能。迄今为止，关于靠近其他公约(如《特定常规武器公约》)会议时间举行会议的关注似乎较少。或许可以探讨这方面的可能性，包括探讨《集束弹药公约》和《禁雷公约》赞助方案之间的广泛切实合作是否也可适用于《特定常规武器公约》赞助方案的问题。

20. 关于实质性问题，《集束弹药公约》支助股与《禁雷公约》支助股、《特定常规武器公约》支助股或与《集束弹药公约》及其条款相关的其他文书的支助部门相互交流和合作，似乎存在明显益处。因为这些文书的成员构成不同，并因此导致一些敏感性，所以这类合作的形式存在限制。举行非正式性质的活动也许更符合这一政治现实。

21. 通过相互交流经验提高效率，似乎对土地解禁、受害者援助、合作与援助或报告等尤为重要。这一清单并非详尽无遗。

22. 不论是集束弹药、杀伤人员地雷还是战争遗留爆炸物，土地解禁方面的最佳做法是相似的。《集束弹药公约》支助股和《禁雷公约》支助股已在这方面开展了非正式合作，《集束弹药公约》和《禁雷公约》主席国于2016年6月7日共同举办的“普及土地解禁”活动就是一个实例。开展进一步合作也可能颇有裨益，因为《禁雷公约》支助股已拥有协助缔约国编写《禁雷公约》第五条之下延期请求的长期经验，《集束弹药公约》之下很快也将开始这一进程。

23. 不同公约之间还可平行适用受害者援助方面的最佳做法。《集束弹药公约》支助股不仅可以获益于《禁雷公约》支助股在这面积累的专门知识，还可获益于《特定常规武器公约》(《第五号议定书》)和《残疾人权利公约》之下的专门知识。合作和援助方面也是如此。例如，在《禁雷公约》框架下制定的“个案方式”和《集束弹药公约》提出的“国家联合体”概念有一定相似度，交流取得的经验同时有益于这两项文书。

24. 不同支助股和公约之间开展更密切合作，还有利于提交报告。报告采用更为统一的方针，规定相似的最后期限，以及外联活动采用协调方针，对协助提出请求的国家收集国家层面的信息颇有裨益。负责编写《集束弹药公约》、《禁雷公约》和《特定常规武器公约》所要求的报告的机构通常是同一政府部门，这也是加强在这方面开展合作的理由。在这方面协调统一还有助于处理报告疲劳的问题。

25. 所有这些领域的合作可采取若干形式，如非正式信息交流、外联活动合作(研讨会、讲习班、培训、能力建设)，以及相互参加相关公约的会议等。
