



大会

Distr.: General  
14 April 2020  
Chinese  
Original: English

第七十五届会议

暂定项目表\* 项目 103(p)和(m)

全面彻底裁军

## 小武器和轻武器非法贸易的各方面问题以及协助各国制止小武器和轻武器非法贩运并加以收集

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告综合了大会分别在关于小武器和轻武器非法贸易各方面问题的第 74/60 号决议和关于协助各国制止小武器和轻武器非法贩运并加以收集的第 74/51 号决议中提出的要求。

报告概述了国家、区域和国际各级轻小武器转移构成的挑战。报告叙述了防止和打击轻小武器对未授权接受者转移和非法国际转让方面的良好做法、经验教训和建议。报告反映了会员国、联合国系统、国际刑事警察组织和世界海关组织的意见。

意见分析表明，充分、有效执行《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》及其《使各国能够及时可靠地识别和追查非法小武器和轻武器国际文书》，对于打击对包括恐怖主义团体在内的未授权接受者的转移和防止其获取轻小武器至关重要。

此外，区域一级的多学科平台可以召集相关国家、机构和机关、国际组织和其他公私伙伴，共同应对武器贩运等跨国威胁。

并且，武器转移和非法贩运继续对妇女男子、女孩男孩产生不同影响。因此，在这方面，认识轻小武器的性别化性质，包括通过分类数据和性别分析，必须成为解决轻小武器转移问题所有政策和方案的基础。

\* A/75/50。



轻小武器转移对实现《2030 年可持续发展议程》构成威胁。尤其是，努力实现可持续发展目标具体目标 16.4，对于减少非法流通和确保建立有利于发展的稳定环境至关重要。

许多国家在非法武器流通应对能力和资源方面继续面临挑战。有效、可持续的国际合作和援助仍然是充分、有效执行轻小武器控制措施的重要基石，并可在双边、区域和国际框架内进行。建设和平基金新设立的“拯救生命实体”供资机制以及联合国支持军备管制合作信托基金和武器贸易条约自愿信托基金等灵活补充机制同样发挥着重要作用。

## 一. 引言

1. 大会在关于小武器和轻武器非法贸易的各方面问题的第 74/60 号决议中，请秘书长就防止和打击对未经授权接受者的小武器和轻武器转移和非法国际转让的最佳做法、经验教训和新建议征求会员国的意见，并将意见连同联合国系统，特别是小武器协调机制参与机构的意见以及国际刑事警察组织(国际刑警组织)和世界海关组织的意见纳入一份报告，提交各国审议从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行情况第七次双年度会议审议。
2. 大会在第 74/60 号决议中，请秘书长向大会第七十五届会议报告该决议的执行情况。大会在决议中强调，国际合作和援助对于全面有效执行《行动纲领》和《国际追查文书》仍然至关重要，确认有必要加强妇女对《行动纲领》和《国际追查文书》相关决策和执行进程的参与，重申各国有必要将性别问题纳入执行工作的主流。
3. 大会在关于协助各国制止小武器和轻武器非法贩运并加以收集的第 74/51 号决议中，邀请秘书长和有能力的国家和组织继续向各国提供援助，帮助制止轻小武器的非法贩运并加以收集。大会在决议中请秘书长继续审议该事项，并就决议的执行情况向大会第七十五届会议提出报告。
4. 为确保对重叠和相辅相成的问题作出连贯一致的回应，并按照以往的做法，本综合报告对上述要求作出了回应。

## 二. 防止和打击对未经授权接受者的轻小武器转移和非法国际转让

### A. 概念

5. 转移是指武器通过有形、行政措施或以其他方式从合法领域流动到非法领域。向未经授权接受者转移或用于非法最终用途违反国内法和(或)国际法。
6. 转移风险存在于武器生命周期的各个阶段，包括制造、转让前和转让期间、交付后储存以及最终使用或处置。转移的来源包括实际安全和库存管理不力；欺诈行为，如伪造或篡改进出口许可证、最终用户证书或类似文件；战场或其他形式的暴力缴获；私人行为体的泄漏；非法制造；跨境贩运；未经授权国家再转让或非法分销；非法手工生产或非法改装和仿制(GGE/PACAS/2020/3)。
7. 非法经纪活动是把武器从合法市场转移到非法市场的另一个手段，这往往是因为国家立法不足或轻小武器经纪管理行政程序存在缺陷。
8. 在执政当局腐败、完全或部分崩溃导致安全部队解散或安全部门解体的情况下，经常发生向未经授权接受者转移武器的情况(同上)。
9. 在概念上，非法国际转移常常涉及跨界贩运、未经授权国家再转让或违反安全理事会规定的武器禁运。根据国家法律合法持有、控制或拥有武器的个人、团体、实体或国家，将武器转移到非法领域并故意跨境运输或未经适当授权以其他方式获取，可以视为转让。跨境贩运通常分为大宗运输和所谓的“蚂蚁交

易”两类。通过“蚂蚁交易”持续进行单个非法交易，是一种武器积少成多的做法。

## **B. 在现行全球框架内应对未授权接受者的轻小武器转移和非法国际转让问题**

10. 现行全球和区域规范框架可用以指导防止和打击对未授权接受者的轻小武器转移和非法国际转让的努力。

### **《行动纲领》和《国际追查文书》**

11. 《行动纲领》认识到，轻小武器转移具有广泛的人道主义和社会经济后果，对个人、地方、国家、区域和国际各级的和平、安全、安保、稳定和可持续发展构成严重威胁。<sup>1</sup>

12. 《行动纲领》详细阐述了国家、区域和全球各级打击非法贩运的综合措施，从多个有利角度应对转移问题。《行动纲领》明确强调，制定和执行适当的法律、监管和行政程序，对轻小武器的生产、出口、进口、过境或再转让和储存进行有效控制，以防止向未授权接受者转移。<sup>2</sup>

13. 《国际追查文书》将几类轻小武器定义为非法，包括违反安全理事会现行武器禁运进行转让和未经国家主管当局许可或授权制造、组装或转让的轻小武器(A/60/88，附件，第6段)。

14. 《国际追查文书》为国家行动提供指导，以确保武器的可追查性，从而支持识别和消除非法贩运路线和转移来源。为保持文书的有效性，必须应对识别、标识和记录保存方面的挑战，如武器识别不准确、缺乏进口标识、标识被涂、制造技术和设计的发展等。

15. 向未授权用户转移小武器始终是《行动纲领》后续会议审议的中心焦点。2016年，在第六次双年度会议上，各国认识到武器追查在和平、冲突和冲突后环境中的相关性，并同意提高国家能力，在评估轻小武器出口许可证申请时考虑到转移风险。各国强调，就实物储存管理以及武器安全、永久性停用和武器追查交流信息具有很大效用(A/CONF.192/BMS/2016/2，第37段)。

16. 在2018年第三次联合国审查从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进度大会上，各国再次承诺防止和打击轻小武器转移及其非法国际转让。<sup>3</sup> 各国概述了与库存管理和安全、运输、未授权接受者、

<sup>1</sup> 《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》，见 A/CONF.192/15，第四章，序言部分第二段。

<sup>2</sup> 同上，第四章，第二节，第2和11段，明确提及了转移问题。

<sup>3</sup> A/CONF.192/2018/RC/3，附件，第一节，第8段。

冲突和冲突后局势以及联合国安全理事会武器禁运有关的具体行动。此外，各国还同意采取步骤，确保不可逆转地停用武器并销毁查明的剩余武器。<sup>4</sup>

17. 在援助方面，各国通过《行动纲领》执行情况国家报告中的国际援助请求，确定了需要加强执行努力的领域。2018 年报告中最常见的领域包括制造、国际转让、经纪、库存管理、销毁、收集、标识和记录保存以及国际追查。各国不妨在第七次双年度会议上审议这些具体领域。

### 《武器贸易条约》

18. 《武器贸易条约》旨在防止和消除包括轻小武器在内的常规武器的非法贸易，以及常规武器流入非法市场和用于未经授权的最终用途，包括实施恐怖主义行为(见大会第 67/234 B 号决议)。执行和普遍加入《条约》是对打击轻小武器转移努力的重要贡献。

19. 《武器贸易条约》第 11 条专门针对转移问题，参与条约所涉常规武器转让的缔约国承诺采取措施防止这类转移。该条明确要求出口缔约国通过国家控制制度，通过评估出口转移的风险并考虑到建立的缓解措施，防止这类武器转移。

20. 该条还要求进口、过境、转运和出口缔约国开展合作和信息交流，以减轻常规武器的转移风险，因为参与常规武器转让的所有国家都有防止转移的责任。此外，该条鼓励所有缔约国分享关于解决转移有效措施的相关信息。

### 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》

21. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》是唯一一项建立打击非法贩运枪支刑事司法对策框架的具有法律约束力的国际文书(见大会第 55/255 号决议)。《补充议定书》关于枪支、弹药、零部件、非法制造和非法贩运以及追查的定义，为缔约国启动调查、起诉和裁定与枪支有关的犯罪提供了重要的法律基础。根据非法贩运枪支罪，可以起诉根据《补充议定书》第 10 条在国家进出口和过境制度内未获授权的武器转让。

22. 根据《补充议定书》及其母公约建立的国家法律框架并支持执行《武器贸易条约》，为执法、检察和司法部门提供刑事司法工具，打击非法国际武器转让和武器转移，特别是关于安全和预防措施的第 11 条。

### 安全理事会

23. 安全理事会始终在处理武器转移和轻小武器非法国际转让问题，认识到轻小武器对国际和平与安全构成威胁。安理会继续处理小武器与恐怖主义以及武器弹药管理与维持和平和建设和平任务的联系。然而，需要结合专题和具体国家的情况，更加一致地将轻小武器问题纳入安理会工作的主流(S/2019/1011)。

<sup>4</sup> 同上，附件，第二节 A，第 46-50 段。

24. 安理会通过了关于轻小武器的两项决议，即第 2117(2013)号和第 2220(2015)号决议。安理会在第 2220(2015)号决议中强调，轻小武器非法贩运助长了恐怖主义和非法武装团体，并助长了日益严重的跨国有组织犯罪。安理会在该决议还认识到，改善各国对安理会授权的武器禁运的执行情况，授权联合国维持和平行动和安理会授权的其他相关实体协助各国建设国家和区域能力，包括防止轻小武器及相关物资流入非法市场，有助于更有效地执行《武器贸易条约》。

25. 安全理事会通过第 2370(2017)号决议确认，会员国需要采取适当措施，应对恐怖分子的轻小武器。这些行动包括加强收集和分析详细数据的国家系统，并根据《行动纲领》制定适当的法律、法规和行政程序，对轻小武器的生产、出口、进口、经纪、过境或再转让进行有效控制。第 2370(2017)号决议还敦促会员国通过以下方面消除向恐怖分子提供武器：适当的法律行动；确保武器的实物安全和库存管理；执行标识和追查程序；加强司法、执法和边境管制能力，包括对武器贩运网络的调查能力。该决议还强调需要开展技术援助、能力建设和提高认识活动。

26. 恐怖袭击和黑网(又称黑网市场)上的非法武器交易之间有着密切的联系。由于黑网的性质，可以增加匿名性和跨境交易以吸引全球的恐怖分子和罪犯。2015 年巴黎袭击事件说明了这种贸易未予监管造成的危险，报告称有 4 支突击步枪是从黑网获得。<sup>5</sup>

27. 安理会在后续的第 2482(2019)号决议中，敦促各国采取符合国内标识法律和条例的立法和其他措施，包括刑事措施，禁止非法制造无标识或标识不当的轻小武器，禁止非法伪造、涂去、去除或更改《国际追查文书》中规定的独特标识。

28. 安理会授权的相关武器禁运有助于消除向未授权接受者，特别是恐怖分子提供轻小武器。专家组、和平行动和安理会授权的其他相关实体之间有必要改善可能违反武器禁运情况的信息共享，以提高这些努力的效力(S/2019/1011)。

29. 联合国裁军研究所最近一项研究强调，在安全理事会一级缺乏重新评估和修改制裁制度的正式循证程序，导致禁运调整与实地安全局势脱节。<sup>6</sup> 研究指出，安理会在放宽武器禁运时越来越多地使用武器控制义务。但是，这些义务主要侧重于国家库存管理、法律框架和豁免转让保障，表明在处理轻小武器转移问题时，可能未能处理其他相关领域时存在缺陷。评估武器禁运的军备控制相关基准可能是一个有益的补充(S/2019/1011)。

30. 防止轻小武器非法流通和转移对冲突和冲突后环境至关重要。在这方面，联合国积极支持国家当局打击轻小武器的扩散和贩运，在武器和弹药管理领域

<sup>5</sup> 另见《裁军事务厅不定期刊物第 32 号，2018 年 10 月：黑网上的轻小武器贸易：研究报告》(联合国出版物，出售品编号：E.19.IX.1)。

<sup>6</sup> 联合国裁军研究所，《在联合国武器禁运中实施常规武器控制》(2018 年)。

向其提供援助。正在向中非共和国、刚果民主共和国、海地和马里的和平行动提供这种支持。

### 轻小武器转移：对妇女与和平与安全议程的影响

31. 轻小武器的影响以及轻小武器监管和控制的必要性，与妇女与和平与安全议程以及安全理事会预防和消除冲突中性暴力工作相关。轻小武器对未授权接受者的转移和非法国际转让对妇女的影响尤为巨大，特别是在私人领域。武器转移往往与杀害妇女有关，经常用于强奸、性虐待并作为一种实施心理及其他形式暴力和恐吓的工具。在这方面，第 2242(2015)号决议明确指出，应结合妇女与和平与安全议程处理武器控制问题。决议认识到冲突和冲突后环境对妇女和女孩安全的具体影响，特别是因为这种具体影响涉及性暴力和性别暴力以及妇女积极参与轻小武器非法贸易的风险。在决议第 15 段，安理会鼓励通过能力建设等手段，增强妇女参与打击非法使用轻小武器的能力。

### 《2030 年可持续发展议程》

32. 《2030 年可持续发展议程》纳入具体目标 16.4，使人们认识到大幅减少非法武器流动对于实现和平、安全和发展至关重要。可持续发展目标具体目标 16.4.2 的相关指标，强调国家当局为查明非法武器流通和转移点采取行动。<sup>7</sup> 各国同意利用根据《行动纲领》提交的国家报告来支持指标 16.4.2 的数据收集。根据 2018 年提交的 120 份国家报告，2017 年共收集 246 090 件轻小武器，其中标识 21 997 件，记录 115 612 件，销毁 125 764 件。没有对其中的 75 531 件武器采取行动。仅对 669 件武器提交了追查请求。<sup>8</sup>

33. 显然，应加强对轻小武器的追查，并把追查作为查明非法来源或转移点的核心机制。2018 年，86 个国家报告已建立国家追查程序，仅有 79 个国家报告在轻小武器追查方面与国际刑警组织合作，2016 年至 2017 年报告期间有 45 个国家在这一问题上请求提供国际援助。<sup>9</sup> 根据联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)《2020 年全球枪支贩运研究报告》，2016 年至 2017 年报告缉获的枪支平均近 90%是工业制造，约 85%有适当标识。<sup>10</sup> 同期 14 个国家提供的详细数据显示，缴获武器追查成功率仅为 28%。这一数字由两个大致相当的部分组成：国内追查到国家登记处的枪支(13%)和国际追查到外国登记处的枪支(15%)。

34. 普遍缺乏披露转移武器来源的刑事调查，进一步加剧了对贩运路线缺乏了解和对转移点识别不足的情况。根据《全球研究报告》，根据国家当局提供的法

<sup>7</sup> 指标 16.4.2 的内容是：“按照国际标准和法律文书缴获的及记录和追踪的小武器和轻武器百分比。”

<sup>8</sup> 关于《行动纲领》和《国际追查文书》执行情况的 2018 年国家报告，见 <https://smallarms.un-arm.org/national-reports>。各国每两年报告一次《行动纲领》和《国际追查文书》执行情况。2018 年国家报告述及 2016-2017 年执行期。

<sup>9</sup> 见 <https://smallarms.un-arm.org/statistics>。

<sup>10</sup> 联合国出版物，即将发布。

律依据，各国平均以非法拥有为由扣押了约三分之二的枪支。平均只有大约 9% 的案件将贩运作为合法理由。<sup>11</sup> 然而，非法持有罪很可能为执法部门证明停止运输和扣押枪支的正当性提供了一种更容易、更快捷的方式，而贩运只是在进一步调查之后才成为实际犯罪，这使得它在很大程度上成为一种隐藏的现象。

35. 关于具体目标 16.4，还应强调销毁剩余武器是防止转移从而最终减少非法武器流动的最有效和最常见的措施。2018 年，各国报告 2017 年共销毁 357 152 件剩余武器。非洲区域占全球销毁总数的 45%。

### 《保护我们的共同未来：裁军议程》

36. 《裁军议程：保护我们的共同未来》认识到，常规军备控制在防止武器被未授权使用者转移方面发挥着作用。<sup>12</sup> 《裁军议程》特别关注缺乏人身安全，因为缺乏人身安全往往导致武器转让。《裁军议程》承认，武器从储存地流失并继续扩散，可能成为武装暴力、冲突和不安全的催化剂。受冲突影响的国家特别容易受到不当库存管理造成的问题的影响。

### 《联合国全球反恐战略》

37. 《联合国全球反恐战略》强调了恐怖主义与轻小武器非法贩运的联系。大会在《战略》的第六次审查中，呼吁会员国消除向恐怖分子供应武器，包括轻小武器(见第 72/284 号决议)。

## C. 防止和打击轻小武器对未授权接受者转移和非法国际转让的良好做法

38. 防止和打击轻小武器转移和非法国际贸易需要采取综合办法，要把立法、体制结构、边境管制、进出口管制系统、库存管理、标识和追查、技术开发等预防性控制措施与有效的刑事司法对策结合起来。

39. 下文是从会员国、区域行为体、联合国系统和国际刑警组织和世界海关组织等其他伙伴收到的良好做法不完整汇编。

### 1. 国家良好做法

40. 第 74/60 号决议请会员国就防止和打击轻小武器向未授权接受者转移和非法国际转让的最佳做法、经验教训和新建议提出意见。下文是呈件摘要。<sup>13</sup>

41. 国际军备控制文书和条约具有相关性和重要性，各国应通过提交相关报告来积极支持执行工作。一些国家强调了《行动纲领》和《国际追查文书》的全球适用，另一些国家则强调了《武器贸易条约》在减少武器转移方面的特殊作用并呼吁实现《条约》的普遍加入。还强调了发挥各种文书间协同作用，加强协调一致的执行工作。

<sup>11</sup> 同上。

<sup>12</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.18.IX.6。

<sup>13</sup> 呈件全文可查阅：[www.un.org/disarmament/convarms/salw/](http://www.un.org/disarmament/convarms/salw/)。

42. 据称，非法武器贸易是实现《2030 年议程》的持久障碍。因此，《行动纲领》被视为应对轻小武器非法贸易所构成威胁的重要工具。
43. 应协调关于《行动纲领》、一国所加入的条约以及联合国根据《枪支议定书》编制的非法武器流动调查问卷<sup>14</sup> 的报告工作。连贯一致的报告可为跟踪执行工作取得的进展提供实证依据，同时也是提高透明度和建立信任的机制。
44. 各国强调了与打击轻小武器非法贩运有关的区域和次区域机制的相关性。
45. 了解轻小武器的性别分化性及其解决办法是有效的政策制定和方案拟订的基础。确保妇女充分有效参与行动和决策流程对打击非法贩运轻小武器至关重要。
46. 各国认识到非法小武器贸易、恐怖主义与洗钱及贩运人口和毒品等跨国有组织犯罪之间的联系，因此支持采取多层面办法，包括建立体制架构和邀请私营部门参与对策。这意味着将国家军控考虑因素纳入国家发展计划、国家反恐战略及机构间机制建设。
47. 制定监管轻小武器制造、进口、出口、商业化和拥有的国家立法和程序被视为解决上述武器转移问题的基础。根据《枪支议定书》，与轻小武器有关的所有其他活动应被视为非法，必须进行定罪以便采取司法应对措施。制定如何执行上述法律和程序的补充准则有助于将国家立法转化为执行工作。对国家轻小武器管制法律和程序执行质量的评价能够加强高效率和有成效的政策制定、方案拟订和执行工作。
48. 要防止转移平民手中武器和滥用平民拥有的武器，需要国家法律确立健全的执照审批流程。执照审批流程应解决此类武器的销售、转让、捐赠或继承问题。拥有轻小武器应经指定国家主管部门授权、记录、管制和监测。
49. 必须建立轻小武器出口、进口、过境和再转让的国家监管框架。这一框架应包括出口商注册和国家审批程序、最终用户和使用证书管理以及出口执照审批。
50. 转让前风险评估和最终用户建档要求是负责任出口的基础。在评估与特定武器出口相关的转移风险时，最终用户证书可成为有用的信息源。因此，一些国家要求最终用户证书详述拟转让的轻小武器、转让参与方以及预期最终用户和最终用途。最终用户证书可用来确定所述轻小武器的指明接受者和(或)最终用途是否可以接受，从而可揭示潜在转移风险信息。为了降低转移风险，出口商还可要求在最终用户证书中列入禁止轻小武器再转让条款。该条款可提供叫停或审查转口交易的反应控制。
51. 在向非国家接受者出口轻小武器的情况下，由于缺乏管辖权，向外国私营实体要求和推行最终用户证书可能具有挑战性。为应对与非国家接受者有关的转移风险，各国可选择向非国家实体或个人本身出口武器，而有些国家可选择索要进口许可证或国际进口证书副本，以核实非国家接受者的母国是否知道并同意有

<sup>14</sup> 可查阅：[www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/iafq.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/iafq.html)。

关的小武器和轻武器转让。任何国家均可选择制定国家立法，禁止其管辖范围内的非国家行为体进口此类武器。

52. 只有真实的最终用户证书、进口许可证和国际进口证书才能有效防止轻小武器转移。然而，核查此类文件可能具有挑战性。事实证明，在可能的情况下让驻目的地国的外国使馆参与是降低风险的有效方法。通过直接联络人联系审批机关有助于此类核查流程。

53. 进出口之间的合作对于防止转移至关重要。亦称装运后核查的现场核查等倡议提供了此类合作的框架。装运后核查还可成为改进行政管理系统以确保最终用户证书合规性的工具。此外，装运后核查的结果也有助于出口国评估与未来出口申请相关的转移风险。因此，装运后核查不仅降低转移风险，还是了解接受国现有合规制度的手段。如果使用得当，装运后核查可成为建立信任措施。某些国家因预算制约，有可能无法为每次核查派遣专家，它们可能非常希望使馆和(或)武官参与装运后核查。

54. 在美洲和加勒比地区，世界 BASC 组织(促进安全商务商业联盟)与各国政府、边境机构、管制部门和国际组织开展自愿合作，促进安全贸易。<sup>15</sup> 世界 BASC 组织的核证可为国家主管部门提供与降低转移风险有关的管制和措施合规标准。

55. 执法、边境和海关管制机构是防止和打击武器转至非法市场的主要利益攸关方。必须不断提高军队、海关、刑侦和公安人员之间跨部门合作机制的有效性，确保全面打击非法武器贩运。

56. 警察部队通常受命管制轻小武器，并在相关单位、部门和实验室配备法证武器专家。为提高上述专家调查和起诉武器相关犯罪的能力，弹道实验室应配备制造子弹和弹管复制品(双铸)的设备并接受培训，从而使实验室提高将犯罪现场证据与国家、区域和国际分析机制挂钩的能力。

57. 监测可疑资金流动等其他领域的刑事调查可提供轻小武器贩运的宝贵情报，包括关于犯罪网络、运输、路线、后勤支持的情报。

58. 事实证明，将国家和区域层面的警察和海关行动结合起来是有效的工具。此类流程可包括调查可能从事非法武器运输的船只，以及与牵头编制船只风险概况或开展行动防止通过邮寄非法流通和销售武器的同事协作。加强海关的作用并将海关纳入安全事务的第一道防线至关重要，警察和海关部门的协调亦同样重要。侦测和取缔非法贩运路线的良好做法包括：在道路干线走廊设置流动和固定检查站、设立专门检查选定商品的特别核查区、开展集装箱作业管制、使用扫描仪或非侵入性检查设备、随机核查包裹和快递货物、对商品指南进行定期管制和监测以及对物流公司进行突检和对机场与航班实施严格安保。

---

<sup>15</sup> 见 [www.wbasco.org/en](http://www.wbasco.org/en)。

59. 在行动层面，小武器管制方面的重要备选方案包括武器标识和记录保存及库存管理以及销毁陈旧武器以防止未经授权流通、仿制和使用这些武器。自动化信息系统等新技术可进一步加强上述措施。

60. 建立了确保严格和定期管制所有武器及其弹药储存的机制的国家主管部门有能力盘点和报告丢失的武器，减轻从国家储存转移的情况。

61. 武器追查对于查明非法武器的非法来源或流散点至关重要，特别是在冲突环境中。许多国家继续强调与国际刑警组织开展合作，特别是利用非法武器记录和追踪管理系统。应进一步协调各国与国际刑警组织的协作，如设立专门工作组，成员包括法证弹道实验室和指定武器追查股的代表。良好做法还包括制定武器追查机构间战略计划，以及建立包括轻小武器国家集中记录在内的国家系统。能查阅与武器有关的所有物理和计算机记录并具备从其他有关机构收集数据所需的技术知识和技能牵头机构和(或)联络人更能以协调和完整的方式响应国际追查要求。

## 2. 区域最佳做法

### 非洲

62. 非洲联盟“到 2020 年平息枪炮声”倡议力求在政治和实践层面共同努力，解决轻小武器在非洲大陆的扩散问题。作为执行倡议的切实步骤，非洲联盟大会已宣布到 2020 年的每年 9 月为“非洲大赦月”，在此期间，非法拥有的武器可以自愿移交国家当局，持有者不必担心起诉。<sup>16</sup> 《非洲联盟到 2020 年平息枪炮声切实步骤路线总图》为各国提供了关于存储管理、记录保存和追查以及销毁非法轻小武器领域的能力建设信息，所有这些有助于防止和打击轻小武器的转移。

63. 2019 年年初，非洲联盟委员会和小武器调查认识到需要更多的循证干预措施和解决方案，并发布了第一份非洲非法武器流动查勘研究报告。在这项研究中，非洲联盟成员国将跨界武器贩运确定为主要的非法武器流动类型，因为恐怖主义组织等武装团体展示了跨境运送武器或发动袭击的能力。<sup>17</sup> 重点指出了解决跨界贩运、转移转让、国家储存军火转移、平民持有军火转移、手工生产和交叉问题的一些现有良好做法和建议。<sup>18</sup> 这些包括联合边境委员会、武装力量或委员会；跨界安全战略和国家间月度安全会议，以促进信任和信息交流；跨境和跨区域联合行动。<sup>19</sup>

<sup>16</sup> 见 Assembly/AU/Dec.645(XXIX)。

<sup>17</sup> Nicolas Florquin、Sigrid Lipott 和 Francis Wairagu, *Weapons Compass: Mapping Illicit Small Arms Flows in Africa* (Geneva, African Union and Small Arms Survey, 2019)。

<sup>18</sup> 同上，附件二。

<sup>19</sup> 同上。

64. 易于改装的仿制枪支扩散仍是欧洲非法枪支的主要来源，在其他大陆亦是日益严重的威胁。在非洲，记录了很多违反相关武器禁运的行为。中非、萨赫勒和西非的若干国家也记录了改装枪支案件。<sup>20</sup>

65. 非洲区域小武器管制文书确定了各国可在转让链所有阶段就防止转移采取的广泛措施，但未明确述及经未授权再出口和再转让进行的转移。仅有《内罗毕议定书》规定了进口国要确认交付以及侦测到转移情况时应采取的措施。<sup>21</sup>

66. 对《行动纲领》国家报告的分析表明，非洲国家经常请求提供与基础设施和能力建设有关的国际援助，用以防止和侦测转移进口武器的行为。<sup>22</sup> 同样，《武器贸易条约》的许多非洲缔约国请求提供国际援助，以防止在进口之时或之后及从交付后储存中转移武器的行为。<sup>23</sup>

67. 转移转让往往源自最终用户和最终用途管制系统效率低下和执行不力，并对区域许多国家造成严重后果。对此，布基纳法索和南非等国以及西非国家经济共同体(西非经共体)等次区域组织开发了国家和次区域最终用户和最终用途管制系统，以解决在认证和核查最终用途和最终用户方面的差距。此类系统在防止武器转让转移方面似乎前景光明。<sup>24</sup>

68. 值得注意的是，《西非国家经济共同体关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》规定禁止转让的轻小武器在西非经共体成员国的国家领土入境、出境和过境。有意转让武器的成员国可在进行此类转让前向西非经共体委员会申请豁免证书，并提交最终用户和最终用途文件，委员会将在批准武器转让前会同其他成员国进行技术评估和审查。西非经共体秘书处负责管理和监测豁免请求，并将豁免证书以及最终用户和最终用途管制文件所载信息输入次区域数据库。<sup>25</sup>

69. 处理平民所持军火转移的良好做法包括武器赦免、收缴和销毁方案；解除武装、复员和重返社会方案；次区域公约中关于平民拥有小武器的规定；国家小武器基线评估和调查。<sup>26</sup>

西巴尔干国家

<sup>20</sup> 同上，第 58 至 59 页。

<sup>21</sup> Paul Holtom 和 Benjamin Jongleux, “Preventing diversion: comparing ATT and African measures for importing States”, 2019 年 8 月，第 9 页。

<sup>22</sup> Paul Holtom 和 Moshe Ben Hamo Yeger, Implementing the Programme of Action and International Tracing Instrument: An Assessment of National Reports, 2012-17(Geneva, Small Arms Survey, 2018)。

<sup>23</sup> Holtom 和 Jongleux, “Preventing diversion”, 第 3 页。

<sup>24</sup> 同上，第 46 页。

<sup>25</sup> 同上，第 72 页。

<sup>26</sup> 同上。

70. 次区域各国政府在法国、德国和欧洲联盟主持下共同制定的西巴尔干地区到 2024 年可持续解决非法拥有、滥用和贩运轻小武器及其弹药路线图已被确定是可持续解决非法拥有、滥用和贩运枪支的综合工具。<sup>27</sup>

71. 路线图旨在系统性减少过剩轻小武器并销毁缴获的小武器及其弹药，以大幅降低武器、弹药和爆炸物的扩散和转移风险。<sup>28</sup>

72. 将根据 14 项主要业绩指标定期监测和评价路线图执行情况，其中包括西巴尔干地区与区域立法、《武器贸易条约》和《枪支议定书》保持一致的军控法律框架数量；满足妇女、男子、女童和男童需要的循证军控政策文件数量；内陆与边境缴获武器的案件数量；缴获和追查的武器数量；获得出口许可证并经运货后管制程序确认被转移的武器弹药数量；涉及武器事件和滥用武器受害者数量分类数据；上缴、合法化和停用的武器数量；销毁的武器弹药数量；符合国际安全安保标准的轻小武器及其弹药储存设施数量。<sup>29</sup>

73. 根据设想，路线图落实包括东南欧和东欧管制小武器和轻武器信息中心协助建立的一个全面协调和监测机制以及一个专门多伙伴信托基金。在区域会议之前，信息中心支持轻小武器委员会举办地方协调会议。这些会议促进了信息交流和行动协调。

#### 阿拉伯国家联盟

74. 2018 年 11 月，欧洲联盟通过了理事会第(CFSP)2018/1789 号决定，从而启动了支持阿拉伯国家联盟(阿盟)成员国打击轻小武器非法贸易和扩散的项目。项目旨在可持续建设阿盟的区域能力以及阿盟成员国的国家能力，以打击武器扩散、应对恐怖主义并加强冲突后局势中的安全，同时加强交流良好做法和经验教训。

75. 项目由小武器调查、国际刑警组织和世界海关组织与阿盟武器管制和裁军部门协作实施，优先的工作领域包括国际轻小武器转让管制，如出口、进口和过境执照审批和管制以及防止向未授权接受者转移轻小武器；查明和切断非法小武器来源；实体安全和储存管理等其他措施。世界海关组织负责提供轻小武器跨界管理培训，并编写了培训材料以满足上述需要。

### 3. 联合国系统

#### 国际指导意见

76. 《小武器管制执行工作模块简编》是联合国系统十年协调工作的成果，将防止轻小武器非法贸易、有损稳定的囤积和滥用行为的关键全球协定目标付诸实践。《简编》的模块以区域和次区域两级的良好做法、行为守则和标准作业程序为基

<sup>27</sup> 东南欧和东欧管制小武器和轻武器信息中心，“西巴尔干地区到 2024 年可持续解决非法拥有、滥用和贩运轻小武器及其弹药路线图”，2019 年。

<sup>28</sup> 同上。

<sup>29</sup> 同上。

础。这些模块在一半以上的会员国得到使用，协助世界各国当局改进小武器管制措施。<sup>30</sup>

77. 《简编》中的若干模块就防止和打击轻小武器向未授权接受者转移和非法国际转让提供了指导意见。系列 3 侧重于立法和监管框架，并提供下列指导意见：国家的制造管制、国际转让、国际转让的轻小武器的最终用途、国家对平民获取此类武器的监管。系列 5 包含以下业务支助：储存管理、标识和记录保存、追查、收缴和销毁以及边界管制和执法合作。<sup>31</sup>

78. 作为《简编》中上述模块的补充，制定了《联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书立法指南》和《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书立法指南》以及《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的示范法》，协助缔约国以符合国际枪支法律制度的方式加强国内法律框架。<sup>32</sup>

79. 联合国编写了一份备忘录，协助会员国准确全面地反映安全理事会相关决定草案中先进的武器弹药管理做法。该出版物还支持秘书长在关于轻小武器问题报告(S/2015/289)中提出的建议，即在安理会在审议其议程上地域和专题问题时，应始终审议武器局势。<sup>33</sup>

#### 和平行动

80. 解除武装、复员和重返社会方案支持国家利益攸关方妥善处理、储存、记录和处置通过此类流程从战斗人员手中收缴的武器，推动解决轻小武器非法贸易问题。此外，与减少社区暴力方案有关的武器弹药管理活动也有助于解决当地一级武装团体和平民所持武器弹药构成的威胁。为提高此类干预措施的效力，联合国修订了解除武装、复员和重返社会问题综合标准，确保这方面的解除武装和武器弹药管理行动的设计和符合国际军控标准和技术准则，包括东道国政府可能签署的区域文书。<sup>34</sup>

81. 联合国正在通过维持和平特派团向会员国提供技术和能力建设支持，防止和打击向未授权用户转移武器的行为并减少武装暴力。地雷行动处向会员国提供技术援助和能力发展，包括建立体制框架和统一各国军控立法；制定全面的国家武器弹药管理战略，其中包括武器标识和登记；建设武器弹药储存设施。向刚果民主共和国国防和安全部队提供了技术支持、培训和武器储存解决方案，提高对部队拥有的武器的追查和安保能力。在马里，向国防和安全部队提供了侧重于武器弹药储存和管理的技术支持和培训，并且向中非共和国国家打击轻小武器扩散委

<sup>30</sup> 见 [www.un.org/disarmament/convarms/mosaic/](http://www.un.org/disarmament/convarms/mosaic/)。

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 分别见 [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html#\\_Full\\_Version\\_2](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html#_Full_Version_2)、[www.unodc.org/unodc/firearms-protocol/publications.html](http://www.unodc.org/unodc/firearms-protocol/publications.html) 和 [www.unodc.org/documents/legal-tools/Model\\_Law\\_Firearms\\_Final.pdf](http://www.unodc.org/documents/legal-tools/Model_Law_Firearms_Final.pdf)。

<sup>33</sup> 见 [www.un.org/disarmament/publications/aide-memoire](http://www.un.org/disarmament/publications/aide-memoire)。

<sup>34</sup> 见 [www.unddr.org/iddrs.aspx](http://www.unddr.org/iddrs.aspx)。

员会提供了执行国家行动计划的支助。除其他外，提供的支助力求协助制定武器弹药管理立法和体制框架、就打击非法国际武器流动开展国际协调以及协调其在解除武装、复员和重返社会方案内的活动。

82. 为降低联合国和平行动中武器弹药向未授权各方转移的风险，<sup>35</sup> 联合国机构间倡议<sup>36</sup> 于 2019 年 1 月制定了首个武器弹药管理政策和向联合国行动派遣部队和警察的标准作业程序。这套政策和程序纳入了《小武器管制执行工作模块简编》和《国际弹药技术准则》的指导意见和良好做法。

#### 犯罪与恐怖主义的关系

83. 编写了指导材料，协助会员国防止和打击轻小武器的非法贩运。安全理事会通过的关于阻止外国恐怖主义战斗人员流动的《马德里指导原则》(S/2015/939)和增编(S/2018/1177)包含关于防止和打击轻小武器非法贩运的指导原则。2017 年更新了反恐怖主义委员会执行局“关于执行安全理事会第 1373(2001)号决议和其他相关决议的技术指南”，协助会员国开展执行工作(S/2017/716，附件)。它也涵盖与外国恐怖主义作战人员有关的轻小武器扩散和非法贸易，并述及恐怖主义与有组织犯罪之间的联系。

84. 2020 年，反恐办公室反恐边境管理和执法工作组将重点制定一套全面准则，力求全面一致、组织得当地执行第 2370(2017)号决议、订正《马德里指导原则》以及与防止恐怖主义分子获取武器有关的其他相关决议和国际标准。

85. 根据毒品和犯罪问题办公室及反恐怖主义办公室共同领导的处理恐怖主义-武器-犯罪关联性：防止和打击轻小武器非法贩运及其向恐怖主义分子的非法供应方案，联合国将与中亚国家合作，预防和打击各国面临的威胁，并促进在这一领域的有效国际合作和信息交流。主要活动包括部署联合国需求评估团，以确定区域局势、相关立法以及应对武器贩运和相关犯罪威胁的能力。各国将编制国家评估报告，其中包含差距分析以及政策和立法行动建议。<sup>37</sup>

86. 联合国建立了两个政府、公共安全、受害和司法统计信息卓越中心——一个覆盖拉丁美洲和加勒比地区，另一个覆盖亚太地区——为提高国家和国际两级犯罪统计数据的质量和可用性提供专门支助。<sup>38</sup> 可靠的数据有助于识别和理解趋势，是循证政策制定和方案拟订的基础。

<sup>35</sup> 小武器调查记录了一系列多边和平行动中轻小武器转移情况。见该调查的和平行动数据集：[www.smallarmssurvey.org/mpome/pods-dynamic-map.html](http://www.smallarmssurvey.org/mpome/pods-dynamic-map.html) 和 [www.smallarmssurvey.org/fileadmin/MPOME/resources/MPOME-Infographic-Losses-Incidents.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/MPOME/resources/MPOME-Infographic-Losses-Incidents.pdf)。

<sup>36</sup> 参与的联合国机构包括业务支助部、和平行动部、政治和建设和平事务部以及安全和安保部。

<sup>37</sup> 见 [www.un.org/counterterrorism/cct/terrorism-arms-crime-nexus](http://www.un.org/counterterrorism/cct/terrorism-arms-crime-nexus)。

<sup>38</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，“毒品和犯罪问题办公室在 2019 年巴黎和平论坛上介绍其犯罪统计数据卓越中心”，2019 年 11 月 20 日。

## 私营部门参与

87. 在从事轻小武器国际贸易的所有行为体之间开展合作，对于处理转移问题至关重要。<sup>39</sup> 这方面的一个良好做法是从事国际武器贸易的私营部门行为体参与进来，确保这些行为体了解国家管制、禁令和程序。有人强调指出，内部合规方案可以促进提高认识，促使出口商履行出口管制要求，加强从事许可证发放工作的国家官员、海关和其它执法部门与出口公司或实体之间的沟通与合作。私营部门行为体可能拥有相关信息和数据，如果及时提供给主管部门，可以减少转移风险。因此，应要求私营部门行为体在申请常规武器及相关物项贸易登记和许可证时，向国家主管部门提供关于设备及其预期最终用户和最终用途的准确相关信息。<sup>40</sup> 还可以要求提供与监测和确定高风险转让有关的其他相关信息。私营部门还可以通过开发追踪和追查技术，在支持交付后核查方面发挥作用。

## 4. 国际刑事警察组织

88. 国际刑警组织协助成员国识别、追踪和拦截非法枪支。国际刑警组织有三种警务能力供各国使用，以分享关于据报丢失、被盗、被贩运或偷运或用于实施犯罪的非法枪支的信息。国际刑警组织枪支问题方案的警务能力(非法武器记录和追踪管理系统数据库、国际刑警组织弹道信息网络和火器参照表)协助成员国识别、追踪和拦截恐怖主义活动所需武器和材料的非法贩运。这些能力也是分享信息的平台。对非法武器记录和追踪管理系统及国际刑警组织弹道信息网络数据库的使用越来越多，从而生成了有关枪支贩运的新调查线索。

89. 仅靠信息交流无法防止和打击轻小武器向未授权接受者转移和非法国际转让。在打击枪支非法贩运的业务活动中开展执法合作，同样至关重要。在这方面，国际刑警组织协调开展代号为“扳机”的打击非法枪支行动，鼓励各国共同努力，定期在区域范围内打击枪支非法贩运。国际刑警组织在巴尔干、中美洲、欧洲、中东和北非以及萨赫勒等区域开展了五次“扳机”行动。2020 年计划面向南美洲国家开展更多行动。国际刑警组织和联合国在这一行动框架内开展合作，将确保同步采取以情报为先导的区域执法行动和适当的刑事司法对策。

90. 国际刑警组织认识到，在参与防止转移和打击非法枪支扩散的各行为体的活动之间建立协同增效，能够产生增值。在这方面，国际刑警组织鼓励并协调与区域和国际组织的密切合作。为此，国际刑警组织枪支问题方案正与毒品和犯罪问题办公室全球枪支问题方案密切合作，在欧洲联盟的资助下开展针对枪支非法贩运的联合项目活动。国际刑警组织还在努力向世界海关组织和欧洲联盟执法合作署提供非法武器记录和追踪管理系统数据库的访问权。

## 5. 世界海关组织

91. 自《蓬塔卡纳决议》于 2015 年 12 月获得通过以来，世界海关组织安全项目一直把非法轻小武器管制作为其方案的五大支柱之一。该项目开发并提供了一套

<sup>39</sup> 联合国裁军研究所，“加强对业界和国家在防止转移方面作用和责任的了解”，2019 年。

<sup>40</sup> 同上，第 2 页。

轻小武器问题培训员培训教材，重点介绍海关官员在对非法轻小武器跨境流动实施管制时遇到的具体挑战和解决办法。世界海关组织自完成和提供培训以来，为实施亚太安全项目，已在亚太区域 10 个国家部署了 60 多名国家培训员。这种培训方法确保了工作的可持续性，并使成员国能够根据自身具体需要定制材料。

92. 世界海关组织开发了可在线查阅的轻小武器问题在线培训材料。<sup>41</sup> 这些材料和培训涉及正确识别轻小武器以及许可证和文件欺诈问题，世界海关组织成员国的所有海关官员均可免费查阅。

93. 世界海关组织在 2016 年开展了一次全球枪支侦测行动，<sup>42</sup> 并于 2017 年至 2019 年期间在亚太区域开展了两次轻小武器侦测行动。这些行动帮助查明了参与行动的海关机构内部的能力差距和最佳做法。

## 6. 武器贸易条约秘书处

94. 为便利就《武器贸易条约》关于转移问题的第 11 条进行交流，举行了第一次非正式会议，讨论缔约国和签署国正在处理或已经处理的已查明或涉嫌转移的具体案件，为进一步交流提供坚实基础。<sup>43</sup>

95. 缔约国在有效执行条约工作组专门负责《武器贸易条约》第 11 条的工作分组框架内编写了两份相关文件：供缔约国审议的防止和处理转移问题的可能参考文件清单，以及为防止和处理这一问题而可能采取的措施。<sup>44</sup>

96. 转移问题工作分组在第五次审议大会之前编写了一份工作文件，其中载有为防止和处理转移问题而可能采取的措施。

## D. 建议

97. 上述良好做法可适用于轻小武器的整个生命周期，在这些良好做法的基础上，可以为防止转移和非法国际转让作出更多努力。这些努力包括以下方面：

### 规范框架

98. 关于小武器管制、反恐怖主义和预防犯罪的全球和区域规范框架以及相关指导文件和标准，应成为防止和打击轻小武器向未授权接受者转移和非法国际转让的全面努力的基础。如果能够在在一国所加入的不同文书之间最大程度地实现协同增效，就可以确保加强执行。

99. 鼓励各国继续积极参与处理武器转移问题的所有相关区域和国际进程，包括定期提交国家报告，并确保不同文书和条约中规定的任务协调一致，不存在重复。

<sup>41</sup> 见 <https://clikc.wcoomd.org/>。

<sup>42</sup> 世界海关组织，“全球打击贩运行动缴获 4.6 亿美元及数百件武器”，2016 年 10 月。

<sup>43</sup> 武器贸易条约，ATT/CSP5/2019/SEC/536/Conf.FinRep.Rev1 号文件。

<sup>44</sup> 这两份文件均可在武器贸易条约工具和指南专用网页上查阅；见 [www.thearmstradetreaty.org/tools-and-guidelines.html](http://www.thearmstradetreaty.org/tools-and-guidelines.html)。

100. 鼓励各国参加毒品和犯罪问题办公室的监测非法武器流动倡议，收集关于缴获、发现和上缴枪支及其零部件和弹药的数据，以便制定循证的国家政策和办法，打击轻小武器转移。

101. 应以更加一致的方式把轻小武器管制纳入安全理事会工作的主流，包括在专题方面和在具体国家方面，以此作为一个重要工具，确保把武器转移问题纳入预防和管理冲突的工作中。

102. 回顾各国在《行动纲领》中承担了充分遵守安全理事会依照《联合国宪章》作出的武器禁运决定的义务，安理会可针对轻小武器转移问题采取广泛的预防和管制措施，例如立法、体制架构、边境管制、进出口管制系统、实体安全和储存管理、标识和追查、技术开发以及有效的刑事司法对策。此外，为评估武器禁运而建立军备控制方面基准，将会有所帮助。

#### 新趋势和新发展

103. 必须应对轻小武器制造方面近期发展变化带来的影响，以确保《国际追查文书》继续具有现实意义。鼓励各国考虑是否可能为《文书》制定一个补充附件。

104. 暗网既是黑市上已经存在的非法武器贸易的推动因素，也是新转移武器的潜在来源。军备控制和网络安全战略应考虑到此类危险。

105. 各国应在国家、区域和国际各级处理轻小武器重新启用和改造问题，并考虑商定共同的全球监管措施或标准。

#### 国际合作与援助

106. 联合国内部以及与国际刑警组织和世界海关组织等伙伴的合作多年来证明是有效的，必须继续加强。

107. 加强联合国、区域和次区域组织和国家主管部门以及民间社会特别是研究机构、学术界和私营部门之间的伙伴关系，可进一步帮助更好地了解武器转移造成的影响以及处理办法。

108. 在调查和起诉非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药犯罪活动以及相关犯罪活动方面开展国际警察和司法部门合作，对于追查非法武器流动的根源至关重要。鼓励各国促进刑事事项方面的国际合作，交流关于贩运趋势、路线和模式的信息。

109. 鼓励有能力的国家通过技术转让等方式提供技术和财政援助，以加强相关政策 and 方案以及旨在防止和打击轻小武器转移(包括非法国际转让)的宣传和研究。

110. 就针对贩运行为的成功起诉、转移事件、贩运路线和技术、良好的执法及其他做法交流信息，对于有效处理轻小武器转移问题仍然至关重要。

#### 区域和次区域机制

111. 区域和次区域机制与合作对于处理非法武器贸易的跨境性质至关重要，可以作为建立信任的工具。

112. 非洲联盟到 2020 年平息枪炮声倡议、西巴尔干路线图和阿拉伯国家联盟项目等区域倡议可被视为范例，有可能在其他区域加以实施，同时考虑到区域动态和国家优先事项。

#### 性别与轻小武器管制

113. 通过分类数据和性别平等分析等方式了解轻小武器的性别分化性，必须成为处理轻小武器转移问题的所有政策和方案的基础。因此，应保证妇女充分有效地参与所有决策和行动过程，以确保所有意见都得到考虑。

#### 加强侦测、调查和起诉转移和非法贩运行为的刑事司法能力

114. 敦促各国加强侦测、刑事调查和起诉能力，考虑根据《枪支议定书》对可能存在的非法武器转让进行有系统的同步调查，并为此设立专门单位和联合调查队，采用特殊调查技术。

#### 出口、进口、过境和再转让

115. 各国应维护对非国家行为体的出口和(或)进口禁令，将此作为减少转移风险的工具。可以考虑建立监测最终用户和(或)最终用途的次区域机制。

116. 鼓励各国就最终用户和最终用途管制系统开展包容各方的国际对话，目的是统一最终用户和最终用途管制文件以及对最终用户和最终用途证书进行核证和核查的国际框架或机制。开展工作时，可以借鉴以往根据《行动纲领》进行的协商和提交的报告，以及在《武器贸易条约》和《枪支议定书》框架内进行的审议。需要考虑的因素包括以下方面：

- 负责武器转让管制的国家主管部门以及部际和(或)机构间系统，包括最终用户和最终用途国家管制系统
- 国家最终用户和最终用途文件，其中包括在最终用户、最终用途和武器再出口方面建议采用的国际良好做法
- 只有为数有限的官员有权签署最终用户和最终用途文件并将签名样本提供给外国外交使团，以帮助出口国对许可证申请进行核证和核查
- 在发放许可前、交付前、转让和交付后各个阶段，采取出口国和进口国之间的合作措施
- 把武器转让管制系统与有效的武器储存管理程序联系起来

117. 鼓励轻小武器出口商向常规武器登记册报告其武器出口情况，以查明和防止经转让武器被转移的情况。

#### 国家体制架构

118. 加强军队、海关、刑事调查和公安部门间的合作机制，对于确保全面执行包括国家立法和刑事司法对策在内的监管框架至关重要。

标识、记录保存和追查

119. 在武器追查方面取得进一步进展，对于查明被贩运武器的非法来源和转移点至关重要，包括在冲突和冲突后环境中。国家一级的此种努力可以包括以下方面：

- 在缺乏武器标识和记录保存能力的情况下，确保建立这方面的可持续能力，以此作为追查的先决条件
- 开发一个维护良好的中央记录保存系统
- 确保对任何有待销毁的武器进行连贯一致的记录
- 确保可持续的武器追查能力，包括指定武器追查协调人、协调单位和(或)工作组，制定追查标准作业程序，发展武器识别能力
- 制定促进国际合作和信息交流的程序，例如通过加强与国际刑警组织的合作
- 开始追查武器时首先查阅国内记录，以确定武器是否在国内被转移

### 三. 国际合作与援助

120. 秘书处继续根据第 74/60 和 74/51 号决议，支持各国努力执行《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》和《国际追查文书》。这方面的一些活动在本报告第二节作了介绍。裁军事务厅和平与裁军区域中心开展的活动在单独的报告中另作说明。

121. 根据《联合国全球反恐协调契约》，反恐怖主义办公室将牵头协调反恐方面的技术援助、能力建设项目和方案，包括按照反恐怖主义委员会执行局确定的技术援助需要进行协调，以确保联合国全系统作出协调一致的应对。

#### A. 保护我们的共同未来：裁军议程

122. 通过联合国开发计划署(开发署)、裁军事务厅及建设和平支助办公室之间的伙伴关系，在建设和平基金内设立了拯救生命实体基金，此后，正在努力通过拯救生命实体基金试点开展两个国内项目。与基于项目的传统办法不同，拯救生命实体基金的目的是使受影响国家能够通过创新、综合、多层面方案，作为更广泛发展计划的一部分，处理小武器问题。拯救生命实体基金向联合国系统实体和外部伙伴开放，促进合作采取全面办法，为裁军挽救生命方面的可持续筹资打开新大门。可由至少两个联合国实体或机构与东道国政府提出供资申请。

123. 联合国已作出努力，加强和平行动中的武器弹药管理，包括解除武装、复员和重返社会活动中的武器和弹药管理。为了向外地工作人员传播专家资源材料，联合国编制了关于武器弹药管理的全面培训材料。<sup>45</sup> 2019 年 8 月，举办了关于在不断变化的解除武装、复员和重返社会背景下有效管理武器弹药的培训课程，

<sup>45</sup> 见 Savannah de Tessières,《在不断变化的解除武装、复员和重返社会背景下有效管理武器弹药：联合国解除武装、复员和重返社会工作人员手册》(纽约，联合国，2018 年)。

参加者包括来自 6 个联合国和平行动环境和特别政治任务以及非洲联盟和相关联合国实体的代表。作为补充资源，设立了技术援助常设机制，解除武装、复员和重返社会工作人员可通过这一机制请求获得与针对具体情况设计武器弹药管理活动有关的特别支持。2019 年 6 月，和平行动部和裁军事务厅在海地试行了这一技术咨询能力，由一个技术援助小组针对具体情况提供武器弹药管理活动方面的建议，以支持特派团从维持和平行动向特别政治任务过渡。

## B. 小武器管制执行工作模块简编

124. 联合国将继续通过小武器管制执行工作模块简编，确保推广和提供有关轻小武器的指导。此类指导将更加重视对现有模块的获取和使用，为此继续把现有模块翻译成联合国其他正式语文，并规划开发新模块。

## C. 小武器问题协调行动

125. 小武器问题协调行动机制是在裁军事务厅被指定为本组织小武器问题协调机构后，于 1998 年设立的一个联合国机构间机制。目前有 24 个联合国实体参加这一机制。<sup>46</sup>

126. 这一机制确保在联合国系统内采取多学科、协调一致的办法，应对轻小武器、弹药和武器贸易带来的挑战；使联合国能够在有关小武器问题的会议上发出一致声音；制定和推广关于小武器管制的全球标准和准则。<sup>47</sup>

127. 在本报告所述期间，小武器问题协调行动提供了一个平台，以便协调秘书长提交大会、安全理事会和人权理事会的各项相关报告；支持与《2030 年议程》指标 16.4.2 有关的数据收集工作；分享关于《裁军议程》执行情况的信息。在《议程》框架内，这一协调机制充当拯救生命实体基金的协商机构。

## D. 联合国支持军备管制合作信托基金

128. 联合国支持军备管制合作信托基金成立于 2013 年，目的是满足各国对一个重点突出且可利用的信托基金的需要。基金一直作为面向传统军备控制领域速效、短期和小规模项目的灵活供资机制开展运作。基金自成立以来，满足了对小武器管制及相关减少暴力问题方面稳定专用供资机制的需要。基金在推动《武器贸易条约》通过和生效方面发挥了重要作用，并通过每年向世界各地灵活但经过严格审查的执行伙伴提供赠款，成为了支持各国执行《行动纲领》的经常渠道。

129. 信托基金与民间社会和各国合作，推动把成为趋势的规范转化为可交付的行动。获得资助的项目确保实现具体产出和成果，以支持联合国的下列相关议程和倡议：

(a) 根据相关国家报告中提供的信息，在执行《行动纲领》和《国际追查文书》方面匹配援助需要和资源；

<sup>46</sup> 见 [www.un-arm.org/PoAISS/CASA.aspx](http://www.un-arm.org/PoAISS/CASA.aspx)。反恐怖主义办公室于 2018 年加入小武器问题协调行动。

<sup>47</sup> 小武器管制执行工作模块简编，可查阅：<http://un.org/disarmament/mosaic>。

- (b) 为《2030 年议程》收集数据；
- (c) 促进处理妇女与和平与安全问题；
- (d) 适用和遵守关于小武器<sup>48</sup> 和弹药<sup>49</sup> 的全球准则。

130. 迄今为止，在 13 个捐助方的财政和政策支持下，共拨出 1 250 万美元预算，资助从民间社会、区域和次区域组织以及联合国实体提交的提案中选出的 94 个项目。共有 46 个执行伙伴开展了项目，惠及 140 多个国家。2019 年获得资助的一些项目特别侧重于防止轻小武器向未授权接受者转移和非法国际转让。这些项目包括以下方面：

- (a) 关于轻小武器管制的《金沙萨公约》缔约国的技术和业务能力建设，包括适用全球准则、拟订国家行动计划和设立国家小武器委员会；
- (b) 在加纳为 17 000 件警用武器作标记，以防止转移；
- (c) 在尼日尔和尼日利亚对缴获的武器进行识别和保存记录，并为《2030 年议程》收集数据；
- (d) 在波斯尼亚和黑塞哥维那建设有效管理储存和标识能力；
- (e) 为西非经共体国家建立武器转让数据库和次区域武器追查系统；
- (f) 在布隆迪、加纳和毛里塔尼亚建立小武器相关指标和数据收集国家系统。

131. 信托基金的业务涉及在其执行伙伴、受援国和区域组织之间进行强有力的协调。其协调工作还扩大到与武器贸易条约自愿信托基金和欧洲联盟供资的相关项目定期交流信息，以避免工作重复，力求在项目成果影响方面实现协同增效。

#### **E. 支持非洲联盟到 2020 年平息枪炮声倡议**

132. 联合国充分致力于支持非洲联盟实施其平息枪炮声倡议总路线图。军备控制和减少武装暴力是这一倡议的关键。裁军事务厅与非洲联盟委员会合作，在德国和日本政府的财政支持下，启动了一个专门支持 2020 年 9 月非洲大赦月的项目。这个项目旨在按照非洲联盟大会第 645(XXIX)号宣言，在有关非洲国家处理非法拥有枪支问题，减少武器非法流动和武装暴力。项目活动将包括开展媒体活动 and 提高认识活动，宣传小武器非法贩运的负面影响，加强关于枪支拥有问题的国家立法框架，建设执法官员在实体安全和小武器储存管理方面的能力。

#### **F. 支持促进性别平等的军备控制政策、方案和行动**

133. 裁军事务厅为支持各国履行关于把性别层面纳入从各个方面防止、打击和消除轻小武器非法贸易努力的全球承诺，在欧洲联盟的资助下，于 2019 年 4 月启动了一个多年期项目，根据妇女与和平与安全议程，推动在打击小武器贩运和

<sup>48</sup> 同上。

<sup>49</sup> 国际弹药技术准则，可查阅：[www.un.org/disarmament/ammunition/iatg](http://www.un.org/disarmament/ammunition/iatg)。

滥用中把性别平等纳入政策、方案和行动的主流。在这一项目中，裁军事务厅将与国际禁止小武器行动网合作，支持各国努力设计和实施促进性别平等的小武器管制工作。项目以小武器管制执行工作模块简编为基础，包括讲习班、培训和援助方案，支持国家主管部门和民间社会把性别平等纳入小武器管制相关工作的主流。其他活动包括编写培训员手册，举办促进性别平等的小武器管制在线培训课程，为区域组织工作人员举办讲习班，以便就推动促进性别平等的军备控制交流良好做法，并采取举措，促进小武器议程执行工作同妇女与和平与安全议程执行工作之间的联系，加强与《2030 年议程》的协同增效。

---