



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
17 July 2024  
Chinese  
Original: English

## 第十二届会议

2024年10月14日至18日，维也纳

临时议程\*项目2(d)

审议《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项  
《议定书》的实施情况：《关于打击非法制造和  
贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》

联合国毒品和犯罪问题办公室为促进和支持落实《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》而开展的活动

## 秘书处的报告

### 一. 引言

1. 本报告旨在向联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议通报联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）为推动批准和执行《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》而开展的活动。报告涵盖的期间为2022年7月至2024年6月。

2. 本报告期内，有一个国家（中国）批准了《枪支议定书》（2023年），从而使缔约方总数目达到了123个。虽然缔约方数目正在缓慢但稳定地增加，但要实现普遍加入和全面实施，还需要作出更加持续的努力。

3. 缔约方会议第十一届会议通过了第11/6号决议，认可了毒品和犯罪问题办公室为推动批准和执行《枪支议定书》所开展的工作，其中缔约方会议对毒品和犯罪问题办公室通过枪支贩运科等途径向会员国提供的持续协助表示感谢，并鼓励有此种能力的会员国提供预算外资源，以使毒品和犯罪问题办公室得以更好地履行其任务，协助请求国努力批准、接受、核准或加入并执行《枪支议定书》。虽然毒品和犯罪问题办公室支持批准和执行《枪支议定书》的工作和专题专长集中在其枪支贩运科和全球枪支方案内，但毒品和犯罪问题办公室的众多全球和区域方案以及专门项目对这些努力作出了补充。

\* CTOC/COP/2024/1。



4. 本报告期内，枪支贩运科在六个次区域开展了活动并实施了项目：西非和中非、拉丁美洲、加勒比、中亚和西巴尔干地区；以及在伊拉克、巴基斯坦、摩尔多瓦共和国和乌克兰实施的国家项目。总体而言，该科目前正在 46 个伙伴国家实施 8 个项目，为此在 9 个国家共部署了 22 名工作人员。

5. 本报告期内取得的主要成果如下：

(a) 与 64 个司法管辖区的主管当局开展了合作，以提高认识、提供政策和立法建议、加强国家能力并促进在《枪支议定书》实施工作的背景下开展国际合作；

(b) 接触了 1,300 多个国家利益攸关方，包括为 650 多名从业人员提供了侦查、调查、起诉和裁决枪支贩运案件方面的能力建设活动；

(c) 对 11 个国家进行了立法审查并分享了审查结果，与国家起草委员会密切合作起草了两项枪支法案，在毒品和犯罪问题办公室的支持下，两个国家加强了本国的刑法，使其与《枪支议定书》保持一致；

(d) 共进行了 21 次全面范围界定任务，以便评估各国应对枪支贩运和相关犯罪形式的能力，以及所需要的相关技术援助和设备；

(e) 编写并翻译了对邮件和快递包裹中枪支、枪支零部件和弹药进行 X 射线检测的手册；

(f) 与国际刑事警察组织（国际刑警组织）和欧洲打击犯罪威胁多学科平台枪支优先行动合作，通过协调两次跨境执法行动和后续刑事调查，提供业务支持，以摧毁西非、中非和拉丁美洲的枪支贩运网络；这些行动和调查汇集了数百名警察，缴获了 9,000 多支枪支和 307,581 发子弹；

(g) 加强对拉丁美洲和西非及中非国家在调查、起诉和裁决枪支贩运案件方面的指导支持，为此建立了两个联合调查组和一个非正式联络小组；

(h) 扩大打击枪支贩运和相关犯罪从业人员社区，该社区旨在促进从业人员就调查和起诉枪支相关案件交流信息、良好做法和经验教训，并为中亚国家举行了两次区域会议，为非洲和拉丁美洲国家举行了一次跨区域会议；

(i) 继续向目标国家提供援助，支持其通过非法武器流动调查问卷收集和分析枪支数据；

(j) 完成了名为“goIFAR”的综合枪支记录软件应用程序的开发，并组织了对两个国家进行范围评估的任务，以便定制该软件；

(k) 正在制定三份议题文件，探讨枪支贩运和滥用与其他严重犯罪之间的相互联系，并为多项威胁评估作出了贡献；

(l) 开发了旗舰工具，包括基于案例的《枪支犯罪调查和起诉指南》以及《2023 年枪支贩运和相关犯罪案件摘要：国家法理学中出现的案件和良好做法审查》。

6. 然而，尽管取得了上述成就，枪支贩运科在本报告所涵盖期间仍然面临以下重大挑战：

(a) 由于缺乏专门的经常预算职位，该科在履行与《枪支议定书》有关的政府间进程的规范和秘书处职责方面面临限制，包括在为枪支工作组和缔约方大会的会议提供服务方面；

(b) 缺乏可预测的多年期供资，而且只能使用严格指定用途的资金，这进一步限制了该科应对不断变化的形势、新出现的需求和日益增加的援助请求的能力，尤其是在那些枪支贩运热点地区。专门用于打击枪支贩运的灵活供资机制可用来支持监测新出现的威胁和溢出风险以及快速部署资源，从而支持那些最需要毒品和犯罪问题办公室援助的国家。

## 二. 联合国毒品和犯罪问题办公室支持批准和执行《枪支议定书》的五大支柱方针

7. 枪支贩运科通过全球枪支方案，采取一种促进性别平等和基于人权的综合方针。这一方针以五个彼此相互关联的支柱为基础：(a)通过提高认识和立法援助加强政策和规范发展，以支持批准和执行《枪支议定书》；(b)为实施预防和安全措施提供技术支持；(c)加强刑事司法应对措施，以侦查、调查和起诉非法制造、转移和贩运枪支及其零部件和弹药的行为；(d)促进和推动国际合作和信息交流，以解决跨国枪支贩运及相关问题；(e)通过全球数据收集和分析以及战略研究，绘制和监测非法枪支流动动态，以加强对贩运趋势和模式及其犯罪背景的综合了解。以此为基础，该科积极促进实现可持续发展目标，特别是目标 16.4（到 2030 年，大幅减少非法资金和武器流动，打击一切形式的有组织犯罪）。该科对性别主流化、人权和民间社会参与和监督的承诺涉及所有五大支柱，其所承诺的这些要素都已融入该科的各项活动之中。

### 枪支贩运科的五大支柱综合方针



8. 根据 2021 年完成的全球枪支方案独立深入评估的结果，枪支贩运科于 2022 年 4 月开始制定毒品和犯罪问题办公室 2024-2030 年全球打击非法枪支战略。该战略旨在精简和重塑毒品和犯罪问题办公室对新兴技术和地缘政治挑战的愿景和应对措施，并加强其侧重成果的干预逻辑，以解决非法枪支问题及其与跨国有组织犯罪和恐怖主义之间的联系。在毒品和犯罪问题办公室内部以及与外部合作伙伴和利益攸关方进行广泛协商后，该战略目前正处于最终完成阶段，定于 2024 年下半年正式推出。

9. 此外，枪支贩运科还对全球枪支方案进行了深入审查，以精简其各个干预领域，使其与新战略保持一致，并加强其性别平等层面的工作。枪支贩运科团队与性别和枪支管制专家携手，共同确定了该方案在实现性别平等方面的差距，并确定了在该方案所有干预支柱中提高性别平等的机会；这些机会包括开发关于枪支贩运刑事司法应对措施的性别层面的专门培训模块，并为枪支贩运科所有工作人员提供关于性别平等问题主流化的专门培训。

### 三. 为协助各国实施《枪支议定书》而开展的活动

10. 在本报告所述期间，枪支贩运科通过捐助方提供的支持共开展了 100 多项政府间、提高认识、立法和技术援助活动，<sup>1</sup>汇集了来自 64 个司法管辖区的 1,300 多个国家利益攸关方，旨在推动各国加入和全面实施《枪支议定书》。

11. 毒品和犯罪问题办公室还担任了两份区域枪支路线图的执行伙伴：到 2030 年以可持续方式实施防止加勒比地区枪支和弹药非法扩散优先行动的路线图和到 2024 年可持续解决西巴尔干地区非法拥有、滥用和贩运小武器和轻武器及其弹药问题的路线图（西巴尔干小武器和轻武器管制路线图）。毒品和犯罪问题办公室的援助重点是支持各参与国实施这些路线图中的刑事司法部分。

#### A. 对政府间机构和进程的支持

##### 1. 缔约方会议和枪支问题工作组

12. 缔约方会议第十一届会议通过了第 11/6 号决议，其中欢迎枪支问题工作组第八次和第九次会议，并邀请缔约国酌情考虑施行工作组会议提出的相关和适用建议和讨论要点，以促进为打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药而加强国际合作。

13. 在同一决议中，缔约方会议还请毒品和犯罪问题办公室继续协助请求国批准、接受、核准或加入并执行《枪支议定书》，并鼓励有此种能力的会员国提供预算外资源，使该办公室能够更好地履行其在此方面的任务。特别是，缔约方会议请毒品和犯罪问题办公室开展一项关于枪支贩运问题的新研究以及区域研究和分析；继续提供与边境管制机制和战略以及通过使用新技术工具加强早期侦查能力有关的技术援助和能力建设；继续协助缔约国努力加强其枪支管制制度，特别是

<sup>1</sup> 报告所述期间开展的活动系由以下机构的自愿捐款资助：加拿大、丹麦、法国、德国、意大利、日本、墨西哥、瑞典、欧洲联盟、联合国开发计划署驻牙买加办事处、联合国支持到 2024 年实施西巴尔干地区非法拥有、滥用和贩运小武器和轻武器及其弹药的可持续解决方案路线图的多伙伴信托基金、反恐办公室和拯救生命实体信托基金。

在立法援助、开发技术和业务工具以及支持枪支识别、扣押、没收和处置、标记、记录和追踪技术支持以及调查和起诉相关犯罪方面的培训和能力建设诸领域。最后，会上请毒品和犯罪问题办公室继续促进收集和分享有关趋势、有效应对措施和从业人员相关经验的信息。

14. 在缔约方大会第十一届会议期间，全球枪支方案举行了两场会边活动，一场活动的主题是“应对不断变化的世界中的枪支贩运威胁：制定新的毒品和犯罪问题办公室枪支战略”；另一场活动的主题是“加强全面打击枪支贩运刑事司法措施的实用方法”。此外，该方案还与其他组织联合举办了两场会边活动：一场是与联合国裁军研究所（裁研所）共同举办的，主题是“致命的关联：武器—犯罪—冲突之间的纽带”，并在会上发布了关于该主题联合专题文件；<sup>2</sup>另一场则是与IM瑞典发展伙伴和非政府组织 Humanium Metal 共同举办的，主题是“在实践中探索枪支销毁及其与受影响社区的相关性”。

15. 毒品和犯罪问题办公室还为 2023 年 5 月 3 日和 4 日及 2024 年 4 月 3 日和 4 日在维也纳举行的枪支问题工作组第十次和第十一次会议以及随后于 2023 年 5 月 5 日和 2024 年 4 月 5 日在维也纳举行的关于《枪支议定书》审议进程的、与相关利益攸关方进行的第二次和第三次建设性对话提供了秘书处支持。秘书处为工作组第十次会议编写了两份背景文件：题为“根据《枪支议定书》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》加强国际和机构间合作与协调机制”（CTOC/COP/WG.6/2023/2）和“《枪支议定书》第 3 条（术语的使用）和第 4 条（适用范围）的执行情况”（CTOC/COP/WG.6/2023/3）。秘书处为第十一次会议编写了一份背景文件，题为“鉴于与非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药有关的技术发展情况，实施《枪支议定书》”（CTOC/COP/WG.6/2024/2），并编写了第二份文件，其中重点介绍了《枪支议定书》第 5 条（刑事定罪）的实施情况（CTOC/COP/WG.6/2024/1）。此外，秘书处还为这两次会议编写了一份额外的背景文件，标题为：“联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书实施情况审议机制的运作情况”（CTOC/COP/WG.6/2023/4 和 CTOC/COP/WG.6/2024/4）。值得注意的是，工作组在第十一次会议上建议毒品和犯罪问题办公室除其他外更新其若干技术援助工具，并根据技术发展情况制定关于执行《枪支议定书》的技术标准和（或）准则。枪支问题工作组第十次和第十一次会议的报告（CTOC/COP/WG.6/2023/5 和 CTOC/COP/WG.6/2024/5）——每份报告均载有工作组就各次会议通过的建议、审议情况摘要和会议组织事项概览——以及工作组主席关于《枪支议定书》审议进程第二次和第三次建设性对话的内容摘要，都将一并提交缔约方会议第十二届会议。

## 2. 支持其他政府间机构并与其合作

16. 在本报告所述期间，枪支贩运科还提高了其他各政府间机构对枪支贩运问题及相关犯罪形式的认识。

17. 毒品和犯罪问题办公室为向大会、安全理事会和人权理事会提交的以枪支为重点的报告作出了贡献；其中包括：秘书长向安全理事会提交的 2023 年关于小武

<sup>2</sup> 联合国裁军研究所和联合国毒品和犯罪问题办公室，“设法解决非法武器、有组织犯罪和武装冲突之间的相互关联问题”（2022 年）。

器和轻武器的报告（[S/2023/823](#)）、秘书长向大会提交的2023年和2024年关于协助各国制止小武器和轻武器非法贩运和收集这些武器、小武器和轻武器非法贸易各方面问题的报告（[A/78/126](#)和[A/79/77](#)）以及人权事务高级专员向人权理事会提交的关于平民获取、拥有和使用枪支的影响的报告（[A/HRC/53/49](#)）和关于武器转让对人权影响的报告（[A/HRC/51/15](#)和[A/HRC/56/42](#)）。此外，根据安全理事会第2692(2023)号决议第9段，毒品和犯罪问题办公室自2023年10月起每季度向安全理事会提交报告，向安理会成员通报与海地有关的非法武器和资金流动来源和路线情况，以及联合国所开展的相关活动和提出的建议。<sup>3</sup>

18. 此外，毒品和犯罪问题办公室还通过枪支贩运科在预防犯罪和刑事司法委员会第三十二届会议期间举办了两次会边活动。在第一场会外活动中，毒品和犯罪问题办公室发布了《枪支犯罪调查和起诉准则》。第二场会边活动由联合国阿富汗援助团、冲突军备研究和德国政府联合举办，旨在推动开展一个联合项目，以执行该特派团的各项任务，即防止和解决阿富汗及该地区破坏稳定的武器囤积和转移问题。

19. 于2024年3月14日至22日在维也纳举行的麻醉药品委员会第六十七届会议期间，枪支贩运科主办了一场会边活动，介绍了其与弗兰德和平研究所联合撰写的题为《枪支与毒品：跨国犯罪的同伙》的专题文件。

20. 最后，毒品和犯罪问题办公室继续参与与枪支问题有关的区域和全球政策制定进程；其中包括该办公室积极参与裁研所于2023年11月在日内瓦举办的“武器和弹药管理：框架、政策和实践”机构间全球研讨会，并参加在西班牙和瑞典担任欧盟理事会主席国期间举行的两次会议：一次是关于枪支贩运的威胁和加强海关部门之间合作的可能措施；另一次是关于使用增材制造（3D打印）非法制造枪支的问题。

## B. 技术援助

### 1. 全面评估需求量和应对能力，制定联合路线图或行动计划

21. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室对阿富汗、布基纳法索、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、洪都拉斯、伊拉克、马里、黑山、巴基斯坦和塞内加尔诸国以及西巴尔干地区的所有司法管辖区进行了评估，分析有效防止、侦查、调查、起诉和审判枪支贩运及相关犯罪形式的应对能力和技术援助需求。

22. 这些国别访问的结果与相关主管部门分享，并在一些情况下促进制定或更新了联合商定的路线图或行动计划，并确定相互参与和合作的优先领域，以满足业已确定的需求。这些调查结果也成为毒品和犯罪问题办公室制定并与捐助界分享的技术援助提案的基础。

<sup>3</sup> [S/2023/780](#)，[S/2024/79](#)和[S/2024/320](#)。

## 2. 制定政策和规范

23. 毒品和犯罪问题办公室继续倡导《枪支议定书》的普遍性，并向考虑加入《议定书》的国家提供批准前支持。在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室协助五个国家开展了这一进程，包括起草关于《议定书》条款解释和执行工作的法律备忘录。

24. 制定有效的国家枪支管制战略和加强国家枪支法律框架是毒品和犯罪问题办公室任务的核心任务，也是枪支贩运科促进受惠国可持续变革工作的一个重点领域。这一量身定制、逐步参与和参与的过程始于立法和机构评估，毒品和犯罪问题办公室专家评估对区域和国际文书的遵守情况以及国家枪支法律和法规的内在一致性。在随后的机构间研讨会上，将讨论评估结果和建议，并在需要时提供量身定制的法律起草工作支持。

25. 在政策制定方面，2023 年，洪都拉斯在毒品和犯罪问题办公室的支持下更新了 2019 年与毒品和犯罪问题办公室商定的、旨在防止和打击枪支贩运及相关犯罪形式的国家行动计划。

26. 在非洲，与安哥拉和加纳政府进行了磋商，以期进行立法评估，确定现有枪支立法与各国区域和国际承诺之间的潜在差距。此外，毒品和犯罪问题办公室还向乍得和尼日尔提供了立法咨询和起草工作支持。在刚果民主共和国，在提供大量立法协助后，该办公室与该国的国家小武器和轻武器管制委员会密切合作，支持政府制定和提交枪支法案草案，在撰写本报告时，该法案正在由该国主管部门审议当中。

27. 在拉丁美洲，毒品和犯罪问题办公室对巴西、哥斯达黎加和厄瓜多尔的国家枪支法律框架进行了案头审议，并向后两个国家的政府和立法机构建议采取紧急措施，遏制枪支转移和贩运以及犯罪团伙使用枪支对这两个国家构成的日益严重的威胁。

28. 在中亚，毒品和犯罪问题办公室继续进行差距分析，并在土库曼斯坦和乌兹别克斯坦举办了立法讲习班。该办公室还向该地区正在考虑加入《枪支议定书》的几个国家提供了批准前支持。

29. 2023 年间，枪支贩运科在西巴尔干地区启动了一个名为“正义项目”的新项目。该项目以该地区之前开展的工作为基础，旨在提高刑事司法机构制定立法和调查及起诉涉及非法枪支和相关有组织犯罪案件的能力。在该项目及其前身的背景下，毒品和犯罪问题办公室向西巴尔干地区所有司法管辖区的国家工作组提供支持；这些工作组的设立目的是修订这些司法管辖区各自的刑法。因此，黑山和北马其顿于 2023 年更新了其法律，引入了贩运枪支及其零部件和弹药的刑事犯罪。经过这些修改，北马其顿的刑法已成为世界上第一批将持有枪支蓝图并意图使用 3D 打印技术非法制造枪支的行为定为犯罪的法律之一。此外，北马其顿还组织了一次关于法律协调的区域会议。

30. 在加勒比地区，毒品和犯罪问题办公室继续审议和制定国家枪支立法框架。2023 年间，对巴哈马和伯利兹的国家枪支法进行了案头审议。此外，枪支贩运科还组织了几次立法讲习班，包括在圣卢西亚举行的立法评估讲习班和三次立法起草讲习班（一次在圭亚那，两次在特立尼达和多巴哥），旨在进一步阐述和验证在



该办公室的法律起草支持下制定的枪支法案草案。这项工作直接有助于实现《到2030年以可持续的方式实施加勒比地区防止非法扩散枪支和弹药优先行动路线图》（加勒比枪支路线图）的目标1，即加强枪支和弹药的监管框架。

31. 最后，在乌克兰，毒品和犯罪问题办公室为一个工作组制定新刑法和审议枪支贩运条款草案提供了支持。这种支持包括对草案条款与该国在枪支贩运方面的国际承诺进行对比分析。

### 3. 为实施预防和安全措施提供技术支持

32. 毒品和犯罪问题办公室继续向会员国提供技术支持和咨询，协助其实施《枪支议定书》所规定的预防和安全措施，特别是标记和记录、储存被扣押和没收的枪支和弹药以及收缴、管理和处置非法枪支。此类技术咨询通常是毒品和犯罪问题办公室在受惠国进行全面评估访问的后续行动，其中包括实地访问办事处、储存设施、法医实验室、许可机构以及调查和起诉办公室等。

#### (a) 枪支标识和登记记录

33. 涵盖枪支整个生命周期的全面记录是确保枪支管制工作可追溯性并最终实现问责制的重要先决条件。在此方面，毒品和犯罪问题办公室完成了名为“goIFAR”的综合枪支登记系统的开发；该系统是一种记录保存软件应用程序，可以根据各国的具体需要进行量身定制，使各国能够根据国际文书保存有关枪支、枪支零部件和弹药以及枪支采购、流动和处置的全面信息和记录。毒品和犯罪问题办公室将支持软件的实施、定制和维护，但使用 goIFAR 系统的国家将对系统中保存的数据和信息拥有完全和专有的所有权。目前，毒品和犯罪问题办公室正在测试该软件的测试版，并已在洪都拉斯和塞内加尔组织了两次旨在对其进行定制的任务。其他国家也已表示有兴趣调整和定制 goIFAR 系统。

34. 对枪支及其零部件和弹药进行独特标记是识别、记录和追踪枪支去向的先决条件。此外，《枪支议定书》要求缔约国在枪支上打上进口标记。为此，在本报告期内，毒品和犯罪问题办公室继续支持国家标记能力，包括向巴拉圭提供标记机，并为尼日尔（此前已收到标记机）和巴拉圭的国家主管部门提供培训，指导他们使用标记机和立即记录标记。

#### (b) 枪支安全保管和库存管理

35. 毒品和犯罪问题办公室继续支持各国确保枪支的妥善储存和管理。缺乏足够的安全措施对各国构成挑战，特别是那些面临盗窃和储存设施泄漏威胁以及在确保法庭出示有效证据所需的保管链方面存在问题的国家。2023年间，毒品和犯罪问题办公室将一个用于存放缴获武器和弹药的翻新仓库移交给了尼日尔国家宪兵队。

#### (c) 枪支的收缴、管理和处置

36. 自愿上交武器运动以及武器收缴和销毁运动降低了枪支不受控制扩散的风险，包括盗窃和转移的风险。虽然在缴获、追回和上交的武器由官方进行保管



时，发生转移的风险可能会减少，但如果要完全消除此类风险，则标准化和系统化的最终处置和销毁程序至关重要。2024年2月间，塞内加尔举办了枪支销毁培训师培训课程，旨在确保所缴获的枪支得到妥善销毁，而不会落入犯罪分子手中。

#### 4. 加强刑事司法对策，以侦查、调查、起诉和审裁非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药活动

37. 侦查非法贩运活动、摧毁相关犯罪网络或团伙并将犯罪者绳之以法，正是减少非法武器流动和打击各种有组织犯罪的必要先决条件。然而，在实践中，对枪支贩运罪的刑事调查很少而且很复杂。刑事司法从业人员往往难以扩大调查范围，因而将精力集中在非法持有罪上，而不是调查非法武器转让背后的潜在贩运网络和暗中经营的军火商。

38. 毒品和犯罪问题办公室制定了关于侦查、调查、起诉和裁决枪支贩运案件及相关犯罪的专门培训课程。这些课程制定完毕后，将逐步翻译并适应不同目标国家和地区的背景和需求。本报告所述时期内，毒品和犯罪问题办公室为来自西非和中非、拉丁美洲和加勒比地区、中亚、西巴尔干地区和东欧共约30个国家的官员举办了28多个专门培训课程。培训课程加强了650多名刑事司法从业人员在枪支侦查、识别和分类、犯罪现场管理、电子证据管理、调查技术和枪支追踪、联合调查小组、国际合作和信息交流诸方面的能力。这些课程还旨在让从业人员了解枪支制造和贩运的技术发展，例如暗网市场的使用和增材制造（3D打印）。在可能的情况下，在国家或次区域层面举办的课程都酌情采取了循序渐进方式。为了充分利用毒品和犯罪问题办公室在预防和打击有组织犯罪方面的专业知识，一些培训课程涉及毒品和犯罪问题办公室枪支贩运科、毒品和犯罪问题办公室全球海上犯罪方案以及机场通信方案（由毒品和犯罪问题办公室、国际刑警组织和世界海关组织实施的多机构方案）之间的密切合作。

39. 事实证明，综合枪支中心和国家枪支协调中心在加强情报工作、开展主动和情报主导的调查、改善国际和机构间业务合作以及更好地向利益攸关方通报情况、从而打击国家、区域和国际层面的枪支贩运方面发挥了重要作用。在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室支持巴拉圭、圣卢西亚和特立尼达和多巴哥以综合枪支中心的形式建立机构间协调机制。

40. 在西巴尔干地区，毒品和犯罪问题办公室与国家海关部门、公共邮政运营商和私营快递公司进行了需求评估，并将通过邮政和快递包裹贩运枪支的问题确定为优先事项，随后就这一专题为从业人员提供专门的国家和区域培训方案以及培训师课程。此外，在评估之后，毒品和犯罪问题办公室促进海关部门、邮政服务提供商和监管机构、执法机关和检察部门之间建立伙伴关系，并支持制定和通过谅解备忘录和标准操作程序，以期指导这些实体在枪支检测工作中的工作与合作。此外，为了加强X射线设备操作员在包裹和行李中检测枪支及其零部件和弹药的能力，毒品和犯罪问题办公室还为X射线设备操作员开发了X射线检测手册和培训软件程序，并向西巴尔干国家主管部门提供了包括X射线扫描仪在内的设备。设备安装完毕后，毒品和犯罪问题办公室又举办了培训课程，并组织了对巴黎戴高乐机场的考察访问。与此相同，毒品和犯罪问题办公室于2023年也在乌克兰

兰启动了一个项目，旨在支持乌克兰铁路安全部门通过使用 X 射线扫描仪增强其检测非法枪支和爆炸物的能力，从而提高对平民的安全保护。

41. 继西巴尔干地区和乌克兰取得积极成果之后，毒品和犯罪问题办公室又向拉丁美洲和加勒比地区提供了支持，帮助相关国家加强 X 射线设备操作员检测枪支及其零部件和弹药的能力，并在这些地区提供了相关培训和捐赠了设备。

42. 此外，毒品和犯罪问题办公室还扩大了与司法机关的合作，以支持有效裁决枪支犯罪案件。在西巴尔干地区举行的两次区域会议旨在通过编写第二版枪支案例法汇编和培训法官来协调枪支案件的司法实践。在非洲，贝宁、布基纳法索、乍得、科特迪瓦、几内亚、马里、毛里塔尼亚和塞内加尔诸国的治安法官通过讲习班和在线及面对面咨询接受了培训、指导和支持，以开展持续的调查。由于这些努力，一些案件已得到裁决，一些嫌疑人已被定罪。此外，尼日尔还为参与正在进行的案件的从业人员建立了一个正式的指导计划。

## 5. 促进国际合作和信息交流

43. 刑事事项国际合作是打击枪支贩运的一个基本组成部分，包括根据《枪支议定书》第 12 条，在从业人员之间定期分享信息。毒品和犯罪问题办公室通过一系列次区域、区域和跨区域会议和跨境执法行动，以及通过其打击枪支贩运和相关犯罪的从业人员社区，促进了国际合作和信息交流。

44. 从业人员社区是一个非正式的专门处理枪支问题的刑事司法从业人员团体。该举措旨在通过定期相互交流信息、基于案例的经验和刑事司法、执法和枪支管制从业人员之间的良好实践，促进开展区域和区域间合作，打击枪支贩运及其与其他形式有组织犯罪的关联。在 2024 年 2 月举行的一次跨区域会议期间，毒品和犯罪问题办公室启动了从业人员社区门户网站，这是一个受密码保护的门户网站，旨在连接世界各地的从业人员。它还充当知识中心，允许直接、安全地沟通以及交流良好实践和信息。从业者社区网络拥有超过 2,000 名注册从业者，旨在扩大其成员和范围，并将来自世界各地的枪支从业者联系起来。

45. 在同一次跨区域会议上，作为毒品和犯罪问题办公室与国际刑警组织联合项目的一部分，毒品和犯罪问题办公室召集了来自拉丁美洲和西非及中非的从业人员，讨论相关的枪支贩运案件。此次活动有 50 多名参与者参加，其中既有亲临现场者，也通过网络参加者，同时也提供了讨论这些区域跨境执法行动成果以及枪支贩运有关的调查结果、经验教训和挑战的机会。

46. 在反恐办公室与毒品和犯罪问题办公室中亚联合项目的框架内，还举行了另一次从业人员社区会议。会议汇集了哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的参与者以及国际刑警组织和上海合作组织的专家，共同讨论枪支贩运案件数据的收集、共享、分析和实际使用。

47. 为了加强业务合作，毒品和犯罪问题办公室于 2023 年 12 月在西非和中非以及拉丁美洲协调了两次跨境行动，代号为 KAFOIV 行动（与国际刑警组织协调）和阿姆斯特朗行动（与 EMPACT 以及奥地利和西班牙政府合作）。KAFOIV 行动动员了来自贝宁、布基纳法索、乍得、几内亚、马里和毛里塔尼亚的 700 多名执法人员，共缴获了数十件武器和数千发子弹，包括来自恐怖分子嫌疑人的弹药，并逮

捕了 20 名涉嫌贩运枪支的人。此次行动还包括举办了一次规划和行动前会议，以及一次国家专家培训课程和一次汇报会议。阿姆斯特朗行动在拉丁美洲开展，动员了来自巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、巴拿马和西班牙的 1,500 多名警官，缴获了 600 多支枪支和数千发子弹。行动的成功得益于 X 射线和高分辨率扫描仪的使用，这些扫描仪加快了对集装箱、包裹和行李的检查。除了专注于立即阻止非法武器流动外，该行动还包括一项重要的培训内容，旨在加强侦查和缴获后调查和起诉能力。

48. 此外，继 2022 年在布宜诺斯艾利斯和达喀尔举行两次关于打击非法武器流动的区域会议之后，毒品和犯罪问题办公室为建立联合调查组和非正式联络小组铺平了道路，以促进对枪支贩运案件的跨国调查。在非洲，该办公室支持贝宁和布基纳法索以及几内亚和马里之间建立了两个联合调查组。这两个联合调查组立即开始投入工作，包括共享证据、制定调查和起诉战略以及提交司法协助和引渡请求。此外，这四个国家还建立了警察和司法合作及信息交流机制，以解决枪支贩运案件和相关犯罪（包括恐怖主义）的跨国层面。

49. 在拉丁美洲，毒品和犯罪问题办公室组织了两次初始讲习班，一次为阿根廷、巴西、智利和巴拉圭，另一次为巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国，旨在协助建立非正式联络小组，从而促进跨境调查并加强司法和警察合作。初始讲习班包括关于国际司法和执法合作的大量能力建设部分，同时为讨论未结案件和正在进行的调查提供了平台。

## 6. 通过全球数据收集和战略分析监测非法武器流动

50. 在其监测非法武器流动情况的举措中，毒品和犯罪问题办公室继续推动枪支数据的生成、收集和分析，以确定枪支贩运的趋势和模式。加强对这一问题的了解有助于开展主动的、以情报为主导的调查，并为政策和业务层面的决策提供证据基础。毒品和犯罪问题办公室的努力采取三管齐下的办法，包括该办公室的研究和趋势分析处每年分发非法武器流动调查问卷，加强会员国收集和分析枪支相关数据的能力，并在全球、区域和国家层面产生枪支贩运的分析成果，以期向会员国提供毒品和犯罪问题办公室收集和分析的数据。

51. 缔约方会议一再承认，有必要定期开展关于缴获和贩运枪支的全球数据收集和分析工作。根据缔约方会议在此方面的任务，自 2018 年以来，毒品和犯罪问题办公室每年都会发出非法武器流动情况调查问卷，这是一种标准化的数据收集方法，目的包括监测实现可持续发展目标第 16.4 项目标的进展情况。所收集的数据为关于缴获和贩运枪支及其零部件和弹药的综合全球数据集提供了基础，毒品和犯罪问题办公室通过其数据门户向国际社会提供这些数据。<sup>4</sup>根据这些数据，毒品和犯罪问题办公室正在编写新版《全球枪支贩运研究报告》，该报告将于 2026 年发布。

52. 为加强各国系统收集和分析缉获数据并通过非法武器流动调查表提交此类数据的能力，毒品和犯罪问题办公室于 2023 年在多米尼加共和国和圣卢西亚举办了两次数据收集讲习班，并为贝宁、布基纳法索、刚果民主共和国、几内亚、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥举办了区域宣传讲习班。在枪支贩运科和研究和趋

<sup>4</sup> 可查阅网站：<https://dataunodc.un.org/dp-firearms-arms-seized>。

势分析处的联合努力下，以在线形式为中亚和高加索国家举办了一次类似的区域讲习班。

53. 与此同时，枪支贩运科与研究趋势分析处合作，着手开发一种利用人工智能的网络抓取模型，从公开来源收集枪支缴获数据。这些数据与会员国通过非法武器流动情况调查问卷提交的官方数据相结合。

54. 在本报告所述期间，毒品和犯罪办公室继续制定和起草专题和区域问题文件，重点是探讨枪支贩运与其他相关犯罪表现之间的现有关联，确定有组织犯罪集团的参与情况以及是否使用了常见的贩运方法。毒品和犯罪办公室与裁研所联合制定并发表了一份政策文件，标题为“处理非法武器、有组织犯罪和武装冲突之间的联系”。该文件所载的调查结果在缔约方会议第十一届会议期间举行的一次会边活动中作了介绍。2024 年间，毒品和犯罪办公室与弗兰德和平研究所合作发表了一项研究报告，标题为《枪支与毒品：跨国犯罪的同伙》。该专题文件是在 2024 年 3 月于维也纳举行的麻醉药品委员会第六十七届会议期间组织的一次会边活动期间发布和介绍的。该办公室还编写了第三份议题文件，标题为“非法枪支贩运问题：处理转移活动所涉及的犯罪层面”，该文件揭示了枪支及其零部件和弹药的转移及其随后可能引发的贩运问题，并探讨了转移活动所涉及的犯罪层面，包括《枪支议定书》对设法解决这一问题的相关性和作用。

55. 关于国家和区域性分析，毒品和犯罪问题办公室发表了题为《跨国有组织犯罪对萨赫勒地区稳定与发展的影响：跨国有组织犯罪威胁评估——萨赫勒》的报告。这是深入分析萨赫勒地区主要犯罪市场的系列研究报告之一；该系列还包括题为《萨赫勒地区的枪支贩运情势：跨国有组织犯罪威胁评估——萨赫勒》的报告。<sup>5</sup>此外，毒品和犯罪问题办公室还发表了题为《海地犯罪市场情势：枪支和毒品贩运趋势图》的报告，其中得出的结论是，越来越复杂和高口径的枪支和弹药正被贩运到受危机影响的海地。在撰写本报告时，载有与西非和中非、西巴尔干和中亚有关的区域性分析的报告正处于不同的编撰阶段。

### C. 工具开发

56. 毒品和犯罪问题办公室开发了多种工具和出版物，为会员国提供实用指导并支持提供技术援助。

57. 经过两年的筹备过程，包括三次专家组会议，共有 70 名从业人员参加，毒品和犯罪问题办公室于 2023 年 5 月发布了《枪支犯罪调查和起诉准则》。该准则以来自不同国家、地区和法律体系的执法和海关官员、检察官和法官的集体经验和知识为基础，代表了将枪支贩运相关调查纳入更广泛的调查进程或以独立的、通常是平行的调查方式开展此类调查的最新技术，以期披露和起诉枪支贩运案件和相关犯罪，否则这些犯罪可能会被忽视和不被起诉。该准则已被翻译成法文、俄文和西班牙文，目前正在通过一系列讲习班针对加勒比地区和西巴尔干地区的司法管辖区进行量身定制。针对西巴尔干地区的定制版本已被翻译成阿尔巴尼亚语、波斯尼亚语、克罗地亚语、马其顿语、黑山语和塞尔维亚语。

<sup>5</sup> 可查阅网站：[www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta\\_sahel/TOCTA\\_Sahel\\_firearms\\_2023.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta_sahel/TOCTA_Sahel_firearms_2023.pdf)。

58. 在一个类似的平行进程中，毒品和犯罪问题办公室在六次区域和跨区域会议的基础上，编写了《2023 年枪支贩运和相关犯罪案例摘要：国家法理学案例和良好实践回顾》。该摘要于 2024 年 4 月在枪支工作组第十一次会议期间举行的一次会边活动中发布并分发。摘要汇集了来自世界各地的枪支贩运的典型案和相关的刑事定罪、调查和起诉良好实践，以及处理各种形式和表现的枪支贩运和相关犯罪的法律经验。摘要以其前身《有组织犯罪案例摘要：附有评论和经验教训的案例汇编》为基础，旨在通过具体和已完成的案例确定当前的调查和起诉做法和挑战。在国家层面，该办公室制定了六部枪支案例法汇编，共计收录了西巴尔干地区 120 多起与枪支有关的案件，其中一些案件也在《枪支贩运和相关犯罪案件摘要》中被提及。

59. 根据枪支工作组 2017 年 5 月第五次会议的建议，毒品和犯罪问题办公室继续收集和分析与调查和起诉枪支贩运罪行有关的司法案例和良好实践。这些案例通过毒品和犯罪问题办公室的电子资源和犯罪法律共享（夏洛克）知识管理门户网站传播，目前该门户网站有 247 起枪支贩运和相关犯罪案件。最具说明性的案例、专家评论和新兴良好实践也被列入《枪支贩运和相关犯罪案例摘要》，旨在为刑事司法官员和调查人员提供实用见解和观点，帮助他们最好地应对陷阱、挑战和机遇，根据《枪支议定书》将犯罪者绳之以法。

60. 最后，毒品和犯罪问题办公室撰写了一本用于分析 X 射线图像以检测枪支及其零部件和弹药的手册。该手册分发给波斯尼亚和黑塞哥维那及乌克兰的从业人员，以支持其在侦查枪支（包括其零件、部件和弹药）贩运方面的能力建设。

## D. 与其他相关国际和区域组织以及与民间社会和私营部门的协调

### 1. 在联合国内部开展的合作

61. 毒品和犯罪问题办公室继续为联合国小武器问题协调行动的开展的工作作出贡献；该行动是秘书长为促进联合国各实体单位就小武器问题交流信息和协调而设立的全系统协调平台。这包括参加 2024 年 6 月举行的联合国小武器问题协调行动负责人会议，就联合国各负责人最近就小武器和轻武器作出的决定交换意见，并核可经修订的联合国小武器问题协调行动职权范围和关于在将国家自主权纳入联合国小武器和轻武器支持主流方面付诸实施的概念说明。此外，毒品和犯罪问题办公室还参加了裁研所和裁军事务厅在纽约举办的联合国实体战略武器和弹药管理非正式对话，以及裁研所组织并在日内瓦举办的武器和弹药管理全球研讨会：框架、政策和实践。

62. 在业务层面，毒品和犯罪问题办公室继续协调其活动并与联合国相关机构和办事处合作，例如联合国发展计划署（开发署）、东南欧和东欧小武器和轻武器管制信息中心、裁军事务厅及其区域中心以及和平行动部及其地雷行动处。在西巴尔干地区，毒品和犯罪问题办公室和开发署继续参与联合国多伙伴信托基金，以支持实施到 2024 年在西巴尔干地区可持续解决非法拥有、滥用和贩运小武器和轻武器及其弹药问题的路线图。因此，该地区的几个项目，包括四个毒品和犯罪问题办公室的项目，通过信托基金获得了捐助方的支持。此外，毒品和犯罪问题办公室还继续与反恐主义办公室的联合国反恐中心合作，实施一个联合项目，以

解决恐怖主义与中亚枪支贩运之间的关联。此外，枪支贩运科代表首次参加了反恐主义委员会执行局组织的对厄瓜多尔和泰国的国别访问，分析了这两个国家在小武器和轻武器方面的情况，并向其政府提出了建议。毒品和犯罪问题办公室在向这两个国家提供与枪支有关的技术援助时，将充分考虑这两次国家访问的结果和建议。

63. 枪支贩运科继续与毒品和犯罪问题办公室其他全球方案、处、科、股和小组合作，包括有组织犯罪和非法贩运处，特别是会议支助科、人口贩运和移民偷运科、打击洗钱、犯罪收益和资助恐怖主义全球方案及全球网络犯罪方案；预防恐怖主义处；边境管理处的所有方案，特别是旅客和货物边境小组、全球海上犯罪方案和全球打击犯罪方案；研究和趋势分析处；腐败和经济犯罪处；预防犯罪和刑事司法科；民间社会股；性别问题小组，以及位于区域和外地办事处的相关区域方案，从而使枪支贩运科能够接触新的受众并发挥协同作用。

## 2. 与其他国际和区域组织合作

64. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室继续在业务和战略层面扩大与国家、区域和国际组织的合作，其中包括：中非国家经济共同体、西非国家经济共同体、萨赫勒五国集团、加勒比共同体犯罪和安全执行机构、国际刑警组织、欧洲联盟、欧洲联盟执法合作机构、欧洲边境和海岸警卫局、EMPACT 枪支优先行动、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织、上海合作组织和世界海关组织。

65. 例如，2023年12月，毒品和犯罪问题办公室在拉丁美洲协调了与EMPACT枪支优先行动以及奥地利和西班牙政府联合组织的阿姆斯特朗行动。

66. 此外，毒品和犯罪问题办公室还通过本报告提到的多个联合项目与国际刑警组织保持合作，包括在西巴尔干、西非和中非以及拉丁美洲开展的合作。

67. 在加勒比地区，毒品和犯罪问题办公室继续与加勒比共同体犯罪和安全执行机构以及联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心合作，实施《加勒比枪支路线图》。

## 3. 与民间社会和私营部门合作

68. 毒品和犯罪问题办公室积极与各种背景下的民间社会组织合作，从立法制定方面的多利益攸方参与，到培训活动和宣传材料实施方面的合作不等。

69. 毒品和犯罪问题办公室还继续与从事武器贩运领域工作的主要非政府组织合作，例如非政府组织预防犯罪和刑事司法联盟、冲突军备研究中心、弗拉芒和平研究所、日内瓦安全政策中心、国际小武器行动网络、和平研究所、知识：安全和善治、小武器和轻武器议会论坛、奥斯陆和平研究所（通过其小武器调查）、国际和发展研究生院小武器调查和创新与犯罪联合研究中心（跨犯罪领域研究）。毒品和犯罪问题办公室还与冲突军备研究组织和联阿援助团合作，为会员国组织了两次情况介绍会，介绍了一项联合项目的概念说明，该项目旨在防止和解决阿富汗及该地区破坏稳定的武器积累及其转移问题。

70. 枪支贩运科与民间社会股合作，于 2023 年 6 月组织了与民间社会的磋商，介绍和讨论毒品和犯罪问题办公室 2024-2030 年全球打击非法枪支战略大纲草案。

#### 四. 进一步行动的优先领域

71. 打击非法枪支的综合方针对于解决这一问题的各个相互关联的层面仍然至关重要。毒品和犯罪问题办公室目前正在最后确定其 2024-2030 年打击非法枪支全球战略的制定工作。该战略以毒品和犯罪问题办公室内部以及与各会员国、联合国实体、民间社会组织和其他利益攸关方的五大支柱方针和全面协商进程为基础。该战略旨在巩固当前的五大支柱方法，进一步扩大预防犯罪和提高认识领域的努力，以期更好地应对技术挑战、新出现的威胁以及性别和人权等跨领域问题，并建设更具韧性和更和平的社区，特别关注妇女和年轻人等弱势群体。

72. 加强努力支持终身有效的枪支管制制度仍然是防止转移和贩运的关键先决条件。部署和有效维护 goIFAR 系统软件仍将是毒品和犯罪问题办公室的一项核心工作，以期确保枪支的完全可追溯性并允许识别其最后合法持有者。

73. 为促进对枪支贩运采取积极主动的调查和起诉方法，毒品和犯罪问题办公室将扩大其向会员国提供高质量培训和业务支持的能力，包括通过建立联合调查小组、综合枪支中心和联合执法行动。

74. 阿富汗、海地、利比亚、乌克兰和巴尔干地区等枪支贩运热点地区目前的情况尤其令人担忧，因为它们可能成为非法武器流入其他危险国家和地区的重要来源。毒品和犯罪问题办公室将继续与国际社会和该地区各邻国合作，通过预防措施和有效的刑事司法应对措施，制定遏制转移和贩运风险的途径，以期更广泛地发现、调查和起诉违反禁运的武器转让和海上枪支贩运活动。

75. 枪支热点地区是指因非法枪支和相关贩运活动扩散超出其应对能力而面临重大安全挑战的国家或特定地理区域，而且由于机构脆弱以及政府对领土和边界缺乏控制，已成为或有可能成为非法枪支和弹药的来源地或目的地或非法武器和弹药转移的中转站或转运点。要有效应对这些这些因素需要对非法枪支、有组织犯罪和恐怖主义团体作出快速反应并采取长期措施。枪支贩运科正在设法建立一个关于枪支和相关有组织犯罪和恐怖主义威胁的全球热点设施，负责监测与非法枪支有关的威胁的演变和相互关联，并允许建立预警机制和及时、创新和有针对性的干预措施，以支持对这些威胁的中长期应对。

76. 气候变化的连锁效应加剧了紧张局势并引发了冲突。气候变化导致生计恶化，为武装和有组织犯罪集团扩大其影响和领土提供了沃土。枪支弹药的供应，加上当地社区获取自然资源的机会有限，往往会加剧长期存在的社区间冲突。毒品和犯罪问题办公室将通过制定有针对性的预防和武器控制战略，支持各国努力防止受影响地区爆发武装暴力。

77. 毒品和犯罪问题办公室将继续支持系统地收集和报告缴获数据的努力，并计划与研究趋势分析处合作，出版毒品和犯罪问题办公室定期旗舰出版物《全球枪支贩运研究》的新版本。



78. 毒品和犯罪问题办公室还将继续开展区域动态和与其他犯罪领域的关联问题的战略研究。目前，毒品和犯罪问题办公室正在开展四项次区域研究，研究内容涉及中亚、西非和中非、西巴尔干地区以及拉丁美洲和加勒比地区。

79. 秘书长在提交给安全理事会的与冲突有关的暴力问题的报告（S/2021/312）中承认，小武器的扩散和非法流通在助长针对平民的暴力行为（包括强奸）方面发挥了作用。毒品和犯罪问题办公室通过支持各国防止、打击和消除枪支贩运，为打击冲突和冲突后地区的性暴力作出了贡献。毒品和犯罪问题办公室继续推动将跨性别视角纳入防止和打击枪支贩运及相关犯罪的努力的主流，并支持各国收集按性别和年龄分列的枪支贩运数据。

## 五. 结论

80. 非法制造和贩运枪支及其与有组织犯罪、恐怖主义和其他严重犯罪之间的关联仍然是许多国家和地区面临的迫切问题。在报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室继续推动批准和执行《枪支议定书》，并通过综合和跨领域方法及伙伴关系协助会员国执行此项《议定书》。

81. 然而，缺乏可持续和可预测的资金，包括没有来自经常预算的资金，削弱了枪支贩运科提供各项核心服务的能力，限制了其扩大地理和专题范围及影响力的可能性，难以越来越多的援助请求，因而也难以应对日益全球化和跨区域的枪支贩运威胁及其对和平、人类安全与保障以及发展造成的破坏性影响。