



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
16 September 2008
Chinese
Original: English

第四届会议

2008年10月8日至17日，维也纳

临时议程*项目2(g)

《审查联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的执行情况：关于枪支标识、保存枪支和枪支及其零部件与弹药贩运的记录并确定主管机关的专家协商

枪支标识、保存枪支和枪支及其零部件与弹药贩运的记录并确定主管机关

秘书处的说明

一. 导言

1. 大会2001年5月31日第55/255号决议通过了《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》¹，该议定书于2005年7月3日生效。在2005年10月于维也纳举行的第二届会议上，联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议第2/5号决定通过了审查《枪支议定书》实施情况的工作方案，最初尤其涉及以下方面：(a)审议对国家立法所作的基本调整；(b)审查刑事定罪立法工作和在执行议定书第5条方面遇到的困难；(c)加强国际合作与技术援助，协助克服在执行议定书方面所查明的困难；以及(d)交流在执行议定书第7条（保存记录）、第8条（枪支的标识）和第10条（关于进出口和过境执照或许可证制度的一般要求）方面的看法和获得的经验。缔约方会议第2/5号决定还请其秘书处向《枪支议定书》缔约国和签署国收集关于该工作方案的资料。因而，关于《枪支议定书》执行情况的综合分析报

* CTOC/COP/2008/1。

¹ 联合国，《条约汇编》，第2326卷，第39574号。



告（CTOC/COP/2006/8/Rev.1）反映了各国所提供的关于本国执行《枪支议定书》相关条文的资料。

2. 2006年10月10日至21日在维也纳举行的缔约方会议第三届会议第3/4号决定核可了由技术援助问题不限成员名额临时政府专家工作组拟订的建议，其中列明了应当提供技术援助的优先领域。《枪支议定书》的优先领域是：(a)保存记录；(b)标识；(c)枪支的停用；及(d)确定国家主管机关。缔约方会议本届会议收到了由秘书处编拟的一份工作文件，内容涉及为满足在这些优先领域所列需要而开展技术援助活动的建议（CTOC/COP/2008/16）。2008年8月25日至29日在维也纳举行了《枪支议定书》问题的专家会议，讨论议定书执行工作技术标准草案和拟订《枪支示范法》方面的各种要素。

3. 本说明概述了《枪支议定书》的相关条文并提出了可供缔约方会议讨论的问题。

二. 《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》的相关条文和可供讨论的问题

4. 《枪支议定书》是第一个具有法律约束力的国际枪支文书，为各国在预防、打击和根除枪支及其零部件和弹药的非法制造和非法贩运方面开展合作提供了一个大的框架。按照《联合国宪章》第4条，它对国家间交易或与国家安全利益有关的国家转让并不适用²。

5. 根据《枪支议定书》第3条的定义，“枪支”一语是指利用爆炸作用的任何发射、设计成可以发射或者稍经改装即可发射弹丸、弹头或抛射物的便携管状武器，但不包括古董枪支或其复制品。该定义的范围窄于其他国际文书和区域文书所通过的“小武器和轻武器”的定义，因为它没有列入非便携式长形武器、爆炸物和使用机械助力或其他助力之类另一种推动力的武器以及为军事用途专门设计的武器³。但是，议定书把排除在其他文书外的枪支及其零部件和弹药列在其范围以内。

² “国家间交易”这一用语只是指国家以主权国家的身份从事的交易，从而排除了国家的商业行为。因此，议定书适用于缔约国从事的商业活动，例如由国家所有或由国家经营的枪支制造商的交易。见《关于拟订联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书的谈判准备工作文件》（联合国出版物，出售品编号E.06.V.5），第627页。

³ 联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会2001年7月20日所通过的《联合国从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》并未载有关于小武器和轻武器的定义。大会第60/519号决定而通过的《使各国能够及时和可靠地识别和追查非法小武器和轻武器的国际文书》（A/60/88和Corr.2，附件）将“小武器”界定为“泛指设计供个人使用的武器。这些武器除其他外，包括左轮手枪和自动手枪、步枪和卡宾枪、冲锋枪、突击步枪和轻机枪”，并将“轻武器”界定为“泛指设计供两人或三人枪组使用的武器，但其中也有可以由一人携带和使用的。这些武器除其他外，包括重机枪、手提式管下榴弹发射器和固定式榴弹发射器、轻型高射炮、轻型反坦克炮、无后坐力炮、轻型反坦克导弹和火箭系统发射器、轻型防空导弹系统发射器以及口径在100毫米以下的迫击炮。”

6. 议定书载述全面的管制措施，目的是规范合法转让事宜，降低把枪支转用于非法市场的风险。议定书各项条文涉及标识、保存记录、许可证或核准制度、没收、停用、追查和交易中介。议定书第 5 条要求将三类犯罪定为刑事犯罪：(a)非法制造枪支（例如制造未加标识的枪支、装配或制造非法零部件、或未经法律许可或核准进行制造或装配）；(b)非法贩运枪支（例如未经核准或标识跨国界转让枪支）；及(c)旨在阻挠识别和/或追查枪支的其他犯罪。缔约国还必须把上述犯罪未遂、作为同犯参与这些犯罪、组织、指挥、协助、教唆实施这些犯罪定为刑事犯罪。

A. 枪支的标识

7. 为便于识别和追查而对枪支进行标识的要求是《枪支议定书》的一项核心条文。对枪支进行标识，各国便可以查询本国记录，对追查请求作出回应。

1. 关于枪支标识的条文

8. 《枪支议定书》第 8 条规定，在每一枪支制造时，缔约国或者应当要求打上表示制造商名称、制造国或制造地和序号的独特标识，或者应当沿用由简单几何符号与数字密码和（或）字母数字混合密码组成的任何其他独特的、便于使用的标识，使所有国家即刻便能识别制造国。

9. 该议定书第 8 条还规定，在进口时，除非出于可核实的合法目的而临时进口的枪支，缔约国应要求在每一进口的枪支上打上适当的简单标识，以便识别进口国，并在可能的情况下识别进口年份。在进口时增加这类标识的要求有助于追查已经流通多年但未加适当标识的陈旧武器，因为这种做法能够识别枪支最后一个进口国，从而加快追查进度。

10. 此外，在将枪支从政府库存转为永久性民用之时，缔约国必须确保打上便于识别转让国的适当独特标识。各国还应鼓励枪支制造业研拟防止去除或更改标识的措施。

11. 《枪支议定书》要求对枪支打上独特、简单而且便于使用的标识。缔约国可以不受议定书最低要求的约束，对枪支标识和识别方面的技术发展加以利用，例如，采用压印、铸造、机械雕刻、激光雕刻和电子化工方法加以标识。除了规定进行典型的标识外，各国还可采取其他预防篡改措施，例如规定印章的高度，列明标识的方位和形式，要求对零部件打上标识。如果表层原有标识已被抹掉，也可使用其他安全标识协助恢复标识，在制造完成后难以触及的隐蔽之处打上标识，同时又不损害枪支本身。

12. 议定书并不要求对枪支零部件打上标识，也不要求对弹药打上标识并保存弹药记录。运送弹药的包装必须遵守关于危险材料运输的国际标准以及关于分类、包装、标识、标记和文件的既有程序。但是对弹药进行重新包装容易造成这类信息的毁损。可以使用各种方式对弹药加以标识，例如对弹药筒、火药、子弹或雷管加以标识。弹药一经使用便会消耗，因而难以追查。但是对弹药的

流动实施管制，一如对枪支本身的流动实施管制，同样能够使问题得以暴露并具有重要意义。

2. 在枪支标识方面可供讨论的问题

13. 建议针对枪支的标识就以下问题和提议展开讨论：

(a) 目前在标识方面有哪些新的动向和良好做法？缔约国会议似宜请秘书处开展区域培训活动，同时顾及国家、分区域或全球一级的现有信息，以协助确定并传播良好做法；

(b) 究竟需要采取哪些措施来确保标识既有其独特性而又便于使用，不需要特别的设备，也不需要为便于理解而举办专门的培训，同时又能保证国际追查工作准确无误？各国如何展开最为有效的合作，以确保相互谅解，破译或掌握费解的标识，包括安全标识？

(c) 在弹药管制方面，包括在标识和保存记录方面，已经具有哪些经验？

(d) 各国如何解决业已流通的枪支未加标识或标识不够的问题？

(e) 在决定究竟是单纯依赖典型标识还是采用兼顾安全标识的联合系统方面，各国对成本和收益问题究竟应当作何考虑？

(f) 发展中国家怎样了解现代标识技术的相关知识？制造业对研拟防止去除或更改标识的措施又能作出什么贡献？

(g) 为确保在进口枪支的标识方面订有明确的规则，制造国和进口国应当事先作出什么安排？各国对在本国入境港设置标识设施应当有哪些考虑？各国在入境港从严管制枪支方面已经有了哪些行之有效的措施？

(h) 交流在标识、保存记录和追查方面的知识专长对拉平各国的技术差距具有重要意义。各国不妨考虑请秘书处召集一次专家组会议，由国家和主要制造商的代表及其他相关行动者参加，在考虑到所涉经济和科学影响的情况下，探讨在就安全标识展开合作方面究竟有哪些选择。

B. 枪支记录的保存

1. 《枪支议定书》关于保存记录的条文

14. 除了标识外，保存记录是对枪支从制造商到购买商进行有效追查的一个基本前提。《枪支议定书》第 7 条对保存枪支和可能情况下保存其零部件和弹药记录的综合制度作了界定。第 7 条规定缔约国应将以下资料至少保存十年：标识和国际枪支交易情况下执照的签发日期和到期日期、出口国、进口国、过境国的资料、最终收货人以及货物的说明和数量。枪支的潜在寿命可能远远超过

十年，因而也就没有义务保存某些仍在使用的枪支的记录。缔约国如果愿意便可决定对保存记录规定更长的期限⁴。

15. 议定书第 12 条要求缔约国展开合作，包括为在力所能及的范围内对追查请求作出迅速答复而在追查枪支及其零部件和弹药方面开展合作。该条文所依据的假设是，各国保存相关记录，并且能够将所记录的资料转交给请求国。

16. 落实保存枪支并在适当和可行的情况下保存其零部件和弹药记录的综合制度，就必须有某种基础设施，使各国得以保存记录并定期加以更新。记录既可以由国家集中保存，也可以由他方（例如，枪支制造方或转运方）保存。自行保留记录的国家不妨考虑规定其他的犯罪和要求，以确保向本国提供的资料真实可靠，而要求其他实体保留这类记录的国家或许希望拟订适当的条例和制裁措施，以确保必要记录的准确性，根据追查或调查的需要而随时提供⁵。

17. 保存记录的方法由缔约国自行定夺，一如标识的方法。对究竟是选择由计算机记录的方法还是选择纸面记录，议定书并没有任何倾向性意见。但使用自动保存记录的系统和保存记录标准格式可能有助于各国履行其义务，按照第 12 条的要求对追查请求迅速作出回应。

18. 议定书并不要求对已经销毁的枪支有任何专门的记录，但第 6 条规定，对被扣押枪支的处置方法必须加以记录。

19. 尽管议定书要求只在“适当和可行的情况下”保存零部件和弹药的记录，但各国可能会考虑至少保留枪支主要零部件的记录，目的是确保不致使用把整个枪支拆开转让的方法来回避保存记录的要求⁶。

2. 在保存记录方面可供讨论的问题

20. 建议针对记录的保存就以下问题展开讨论：

(a) 各国应当考虑使用什么标准来建立全面有效的保存记录系统？在保存记录方面又有哪些经验和良好做法？

(b) 使用纸面记录的国家可以采取哪些措施来预防伪造或篡改数据的风险？

(c) 最不发达国家或冲突后国家在建立保存记录的系统方面应当有哪些特别的考虑？

⁴ 见《使各国能够及时和可靠地识别和追查非法小武器和轻武器的国际文书》，该文书第 12 段要求，武器记录将尽可能无限期保留，但无论如何，应至少保存 30 年，其他记录，包括进出口记录，应至少保存 20 年。

⁵ 《执行联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书的立法指南》（联合国出版物，出售品编号 E.05.V.2）；第 450 页。

⁶ 同上，第 451 页。

(d) 究竟有哪些具有成本效益的方法和信息技术解决办法能协助长期保存记录并迅捷调取已经储存的信息？

(e) 自动登记格式和存储管理系统能否帮助缔约国有效履行其保存记录的义务？在这方面又有哪些技术援助和培训需求？

(f) 各国为确保遵行保存记录的义务而究竟建立了哪些管制和强制执行机制？

C. 枪支及其零部件和弹药的贩运

21. 为预防枪支的非法贩运，《枪支议定书》提出了一套以执照或许可证制度为依托对枪支及其零部件和弹药的流动实施管制的措施，并且还规定了安全与预防措施及各国相互合作并交流信息的义务。

1. 关于贩运枪支的条文

22. 议定书第 10 条的基本原则（关于进出口和过境执照或许可证制度的一般要求）是，除非进口国核准进口或签发了进口许可，应当禁止枪支的出口。这一条文的目的是，防止将枪支转运至非法市场。因此，在对进口国已签发进口执照和许可证而且过境国已事先通知其对过境不持异议加以核实以前，各国不得签发出口执照或许可证。

23. 进出口执照或许可证所载资料是对合法转让的枪支能否进行追查的关键。议定书第 10 条确定了在这类文件的内容方面的基本要求，其中包括：执照或许可证签发地点和签发日期、到期日、出口国、进口国、最终收货人、枪支及其零部件和弹药的说明和数量，以及有过境国情况下的过境国。必须事先向过境国提供进口执照中所载资料。缔约国必须采取措施，确保执照和许可文件的可靠性，并确保可以核实或验证这类文件的真伪。对于出口打猎、射击比赛、评价、展览或修理等可予核查的合法目的而临时进出口和过境转运枪支及其零部件和弹药，缔约国可实行简化程序。

24. 根据议定书第 10 条而建立的执照或许可证制度要求各国不能只是相互通报出口或进口的意图，而是应采取积极步骤，确保合法流动的顺利进行。议定书未载有签发进出口执照或许可证的明确标准，但缔约国必须确定枪支及其零部件和弹药的进出口条件或通过本国领土的过境条件。缔约国还必须设立负责签发执照或许可证的主管机关，并赋予其必要的权限。事先界定这类主管机关的用权准则便能对其斟酌决定权加以限定，从而减少腐败等机会。对发放许可证的要求予以拒绝的理由包括：相关人或相关团体参与犯罪活动；不符合法律要求；担心预期收货人对进行中的或潜在的叛乱或武装冲突负有责任；条约或安理会规定的禁运等法定国际义务有可能遭到违反；缔约国本身对其国家安全持有关切⁷。

⁷ 同上，第 442 页。

25. 进口方和出口方之间通信渠道顺畅有助于管制枪支的流动。其他附加工具包括：处理进出口交易的标准化表格（请求签发执照或许可证的申请表，枪支及其零部件和弹药进出口正式执照或许可证，寻求或给予过境许可的表格），各种软件应用和网上自动表格以及传送这些表格的电信系统。

26. 关于刑事定罪，除了议定书第 5 条所确定的犯罪外，各国还可考虑设定其他犯罪，以便履行根据第 7 条和第 10 条而产生的义务，前者包括未在规定期限内保存记录（在这类记录不由国家保存的情况下）和未把交易上报给国家（在由国家保存记录的情况下），后者包括就执照或许可证提出虚假申请或误导性申请。

27. 议定书第 11 条规定，缔约国还必须采取适当的安全和预防措施，侦查和杜绝在制造、进出口和经过其领土过境之时发生枪支及其零部件和弹药的失窃、丢失或转移用途以及非法制造和贩运，提高进口、出口和过境管制的有效性，包括加强边境管制以及警方和海关的跨境合作。

28. 议定书第 12 条还规定，缔约国应交换与具体案情有关的以下信息：枪支制造商、经销商、出口商和承运人；已知参与或涉嫌参与非法制造或贩运的有组织犯罪集团；所使用的隐藏手段和侦破方法；贩运方法和贩运路线；相关立法和相关做法；以及有助于预防、侦查和调查议定书所列犯罪并起诉参与这些非法活动的人员的任何相关科技信息。

2. 可以就贩运枪支及其零部件和弹药展开讨论的问题

29. 建议针对枪支及其零部件和弹药的贩运就以下问题展开讨论：

(a) 在落实根据议定书第 10 条而建立的进出口执照和许可证制度方面具有哪些经验？

(b) 如何克服各国在签发进出口和过境执照或许可证方面存在的差异并避免由此造成的延迟？可以采取哪些步骤来进一步协调统一进出口和过境方面的要求？

(c) 什么是各国界定其执照和许可证制度所应考虑的标准？究竟应当规定可以根据那些理由而拒绝发放进出口执照、许可证或过境许可？

(d) 在评估枪支及其零部件终端使用的风险方面具备哪些经验？主管机关在签发相关许可证以前应当采取何种管制措施？

(e) 应当采取何种保障措施以确保把临时进口的枪支再次出口到来源国？何种时限可以被视为此种临时进口的合理时限？

(f) 在有关领域（例如地雷行动管制和药物管制制度）存在哪些经验和良好做法，各国又将如何以此为借鉴而建立一个有效可行的枪支进出口管制制度？

D. 确定主管机关

1. 关于国家机关或单一联络点的条文

30. 为落实《枪支议定书》所述管制制度，缔约国必须在双边、区域和国际各级开展合作。为此目的，议定书第 13 条规定，在不影响《有组织犯罪公约》第 18 条第 13 款（该款要求指定一个负责司法协助的中央机关）的情况下，缔约国必须确定一个国家机关或单一联络点，负责与其他缔约国就本议定书所涉事项进行联络。缔约国还必须寻求枪支及其零部件和弹药的制造商、经销商、进口商、出口商、经纪人和商业承运人的支持与合作，以预防和侦查非法制造与贩运活动。

2. 可就确定主管机关展开讨论的问题

31. 建议在确定主管机关方面就以下问题展开讨论：

(a) 根据议定书第 13 条而建立的国家机关或单一联络点具有哪些职能，而且这类机构必须具备哪些技术专长？

(b) 由本国不同机构负责枪支问题不同方面的国家应当考虑订立哪一种机构间协调安排？

(c) 在国家联络点的建立和运作方面有着哪些经验与最佳做法？

(d) 这些机关为有效履行其职能而需要有哪些财务、人力和技术资源？

三. 结论

32. 自《枪支议定书》生效以来，国际社会也在枪支管制方面取得了一些与之相辅相成的新进展，特别是 2001 年通过了《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》，2005 年通过了《使各国能够及时可靠地识别和追查非法小武器和轻武器的国际文书》。在同一期间，还通过了一系列区域法律文书⁸。

33. 毒品和犯罪问题办公室与有关的组织实体建立了协调与合作渠道，目的是加强伙伴关系，统一支持各国枪支管制工作。在全球一级，毒品和犯罪问题办公室及联合国大家庭其他 16 个实体都是小武器问题协调行动机制的成员，该行动机制的成员通过定期开会和举行视频会议交流信息并讨论如何在现行举措方面展开合作。

⁸ 这些区域文书包括《2001 年关于在南部非洲发展共同体区域内管制枪支、弹药及其他有关材料的南部非洲发展共同体议定书》；《2004 年关于大湖区和非洲之角防止、控制和减少小武器和轻武器的内罗毕议定书》；《2006 年西非国家经济共同体关于小武器和轻武器及其弹药和其他相关材料的公约》。

34. 在区域一级，毒品和犯罪问题办公室与秘书处裁军事务厅联合国拉丁美洲和加勒比和平、裁军与发展区域中心在枪支管制培训领域展开了合作，并计划在拉丁美洲和加勒比开展联合活动，以支持批准和执行《枪支议定书》并支持执行《小武器行动纲领》与《非法小武器和轻武器国际文书》。关于非洲地区，毒品和犯罪问题办公室正在考虑与西非国家经济共同体（西非经共体）秘书处联手支持执行《枪支议定书》和《西非经共体关于小武器和轻武器及其弹药和其他相关材料的区域公约》。缔约国会议似宜讨论其秘书处究竟如何促进并加强与联合国有关实体和负责枪支问题的其他实体之间的持久合作，以便更好地协助各国按照《枪支议定书》落实枪支管制制度。

35. 为了全面落实行之有效的枪支管制制度，必须建立适当的立法框架，由配备适当人员的各专门实体协同行动，并提供技术和财政资源。为此，缔约国会议似宜考虑，除了已经启动的为执行《枪支议定书》拟订技术准则和示范立法的工作外，是否还应促进各地区交流知识与专长，开发标准化表格、使用方便的软件应用与数据库等各种工具，以协助各国执行议定书的各项条文。

36. 缔约国会议还似宜考虑如何确保向冲突后国家和最不发达国家提供长期的财政和技术援助，因为这些国家的边界漏洞很多，为非法枪支及其零部件和弹药的流动提供了可乘之机，从而助长了暴力和冲突的加剧。这些国家枪支管制制度的有效运作对解决世界枪支问题至关重要。