



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
30 July 2020
Chinese
Original: English

第十届会议

2020年10月12日至16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. 本报告是根据联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议题为“加强和确保有效执行《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》的第9/2号决议编写的。在该决议中，缔约方会议强调，《公约》及特别是《枪支议定书》属于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的主要全球性法律文书之一。
2. 在同一决议中，缔约方会议赞赏地注意到联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）为提高认识、传播信息和支持制定国家立法旨在促进和便利遵守《有组织犯罪公约》及其《枪支议定书》而向请求国提供的援助，包括通过设立的全局枪支方案开展这些活动，并请毒品和犯罪问题办公室继续协助请求国努力遵守和执行该议定书。缔约方会议还鼓励有能力做到的会员国提供预算外资源，使毒品和犯罪问题办公室能够履行其这方面的任务授权。
3. 在第9/2号决议中，缔约方会议还请毒品和犯罪问题办公室继续协助请求国根据《枪支议定书》努力加强其枪支管制措施，以防止、打击和消除非法制

* CTOC/COP/2020/1。



造和贩运枪支及其零部件和弹药活动，并通过举办区域和跨区域讲习班，包括为相关贩运路线的沿线国家举办此类讲习班，根据《公约》推动和鼓励开展刑事事项国际合作，旨在调查和起诉非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药行为，包括与恐怖主义以及如帮派所实施城市犯罪等其他犯罪有关的情况下的此类行为。

4. 另外，在该决议中，缔约方会议还请毒品和犯罪问题办公室继续定期收集和分析关于非法贩运枪支及其零部件和弹药的定量和定性信息及适当分类的数据，同时考虑到《2015 年毒品和犯罪问题办公室枪支问题研究》的效用及《可持续发展目标》具体目标 16.4，并请毒品和犯罪问题办公室继续交流和传播其关于最佳做法的结论、此类贩运的各个方面和特点以及汲取的经验教训。

5. 在《枪支议定书》生效十五周年之际，共有 118 个缔约方加入了该议定书。自缔约方会议第九届会议以来，法国（2019 年 2 月）、帕劳（2019 年 5 月）和苏丹（2018 年 10 月）加入了议定书。虽然若干其他会员国已向秘书处通知了其本国现有和将来批准或加入《枪支议定书》的计划，但这一文书的缔约方数目仍然落后于《公约》及其他补充议定书的缔约方数目。2021 年 7 月将庆祝《枪支议定书》通过 20 周年，这可能为会员国进一步加强对这一重要国际文书的承诺提供一个适宜的时机。

6. 本报告的目的是向缔约方会议介绍毒品和犯罪问题办公室在 2018 年 10 月至 2020 年 7 月的报告期内为促进批准和落实《枪支议定书》而开展的活动情况。

7. 在报告期的第二年，出现了史无前例的全球冠状病毒病（COVID-19）大流行，这给会员国和国际社会继续开展工作和面对全球卫生和社会经济危机造成的复杂挑战带来了严重的能力压力。毒品和犯罪问题办公室与各国利益关系方和捐助方密切合作，实施了一项应急计划，从而可以确保打击非法贩运枪支领域的核心工作和服务不会完全中断，并可以部分转移到远程工作环境。报告期内取得的关键成就包括如下：

(a) 为 2020 年 7 月 16 日和 17 日以“混合”形式举行的枪支问题工作组第七次会议提供了实质性服务；

(b) 扩大了对新地域和实质性领域的技术援助，包括在乌克兰的一个项目和与联合国反恐办公室合作的一个关于中亚武器贩运、有组织犯罪和恐怖主义之间联系的区域项目；

(c) 启动了“2020 年关于枪支贩运的全球研究”，该研究是在毒品和犯罪问题办公室监测非法武器流动倡议的背景下拟定的，以 100 多个国家和地区的数据为基础；

(d) 实施了由毒品和犯罪问题办公室协调并与国际刑事警察组织（国际刑警组织）合作实施的针对布基纳法索、科特迪瓦和马里枪支贩运背后人员和网络的第一次跨界执法行动（“卡福行动”），这是毒品和犯罪问题办公室在非法贩运枪支领域提供支助的一个里程碑；

(e) 对 2011-2019 年期间的“全球枪支方案”进行了深入评价。

二. 支持针对非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的有效刑事司法对策

8. 毒品和犯罪问题办公室预防和打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的工作是通过全球枪支方案引领开展的。该方案采用基于五大支柱的综合性办法，每个支柱涵盖相互关联的五个行动领域之一，处理问题不同方面：(a) 通过提高认识和立法援助加强政策和规范发展，以支持批准和落实《枪支议定书》；(b) 为实施预防措施和安全管理措施提供技术支持，以防止非法制造、盗窃和贩运枪支及其零部件和弹药；(c) 加强刑事司法对策，以侦查、调查和起诉非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药活动；(d) 促进和推进国际合作和信息交流，以解决非法枪支贩运及相关问题涉及的跨国层面；以及(e) 通过全球数据收集和分析工作对非法枪支流动进行勘察和监测，以加强对贩运趋势和规律及犯罪背景的集合了解。在此过程中，该方案还积极促进实现可持续发展目标，特别是具体目标 16.4（到 2030 年，大幅减少非法资金和武器流动，加强追回和返还被盗资产，以及打击一切形式的有组织犯罪）。与这一方法相辅相成的是一些相互交叉的要素，例如性别观念主流化、人权以及民间社会的参与和监督，这些要素集中并入在方案的活动中。

全球枪支方案的五大支柱综合性方法



9. 这种做法的前提是，只有所有五个支柱的联合互动才能为行动的成功提供一个有意义的框架，从而支持针对非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药采取有效的刑事司法对策。

10. 在本报告期内，特别注意了枪支贩运、有组织犯罪和恐怖主义之间的重要联系，以及在各种框架、机制和利益关系方之间建立桥梁和动态协同的作用，以确保在多个但相互补充的行动层面实现更高的效率和一致性。这一新模式产生于威尔顿派克国际论坛与毒品和犯罪问题办公室 2019 年 1 月联合举办的题为“从有组织犯罪和恐怖主义的角度处理非法贩运和获取枪支问题——转向新的模式”的会议结论，来自非洲、亚洲、欧洲和西巴尔干以及拉丁美洲和加勒比的从业人员，还有来自联合国伙伴机构、国际组织、学术界和民间社会的该领域主要专家参加了会议。

三. 为协助各国落实《枪支议定书》而开展的活动

11. 在本报告期内，毒品和犯罪问题办公室通过其全球枪支方案开展了 70 多项技术援助活动，召集了来自非洲、欧洲、中东和北非区域、西巴尔干、美洲和中亚 70 多个国家的 1,300 多个国家利益关系方，通过捐助者的支持，加强国际合作和信息交流。¹

A. 为涉及枪支问题的政府间机构和进程提供服务

1. 缔约方会议和枪支问题工作组

12. 毒品和犯罪问题办公室为 2020 年 7 月 16 日和 17 日以“混合”形式举行的枪支问题工作组第七次会议提供了秘书处支持，并编写了两份背景文件：一份是关于《枪支议定书》和国家立法对与非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药有关的新生威胁的应对能力（CTOC/COP/WG.6/2020/2），另一份是关于在法域内和跨法域打击非法贩运枪支和相关形式犯罪的调查办法和起诉办法（CTOC/COP/WG.6/2020/3）。工作组会议报告（CTOC/COP/WG.6/2020/4）载有其审议情况摘要，将转交缔约方会议第十届会议。

2. 支持其他政府间机构并与其合作

13. 在本报告期内，各政府间机构处理了枪支问题。毒品和犯罪问题办公室为预防犯罪和刑事司法委员会第二十八届会议以及提交大会和安全理事会的各种报告提供了实质性投入，例如秘书长致安全理事会的 2019 年关于小武器和轻武器的报告（S/2019/1011）。此外，毒品和犯罪问题办公室还为秘书长提交大会的报告提供了投入，包括关于小武器和轻武器非法贸易各方面问题的报告，以及协助各国遏制小武器和轻武器非法贩运并加以收缴的报告（A/75/78），还有关于妇女、裁军、不扩散和军备控制的报告。另外，2020 年

¹ 在本报告期内，全球枪支方案的活动由法国、德国、意大利、墨西哥、瑞典、欧洲联盟、反恐办公室、西巴尔干小武器和轻武器路线图多方伙伴信托基金以及丹麦和日本通过毒品和犯罪问题办公室萨赫勒方案捐款供资。

4月，毒品和犯罪问题办公室执行主任加达·瓦利参加了执行委员会关于小武器和轻武器问题的会议。

14. 为支持与枪支有关的不同文书的理事机构之间开展合作与协调，毒品和犯罪问题办公室参加了2019年8月在日内瓦举行的武器贸易条约缔约国第五次会议，并与科特迪瓦和墨西哥政府合作举办了一次副场活动，主题是《武器贸易条约》和《枪支议定书》对现有和新生威胁的应对能力。毒品和犯罪问题办公室还参加了关于增强协同作用防止和打击非法贩运以实现可持续发展目标具体目标16.4的第二次小武器和轻武器问题国际文书和机制主席、理事机构和秘书处会议，该会议是紧接在2019年4月于华盛顿特区举行的《美洲禁止非法制造和贩运枪支、弹药、爆炸物及其他相关材料公约》协商委员会会议之后召开的。

15. 此外，毒品和犯罪问题办公室还出席了2019年7月在纽约举行的可持续发展问题高级别政治论坛，并为可持续发展目标16和具体目标16.4的讨论做出了贡献。

B. 工具开发

16. 毒品和犯罪问题办公室开发了一些工具和编印了出版物，以向各会员国提供实际指导并支持提供技术援助。

17. 毒品和犯罪问题办公室前几年开发的立法工具继续向从业人员提供有益的指导，并支持提供立法和技术援助。例如，毒品和犯罪问题办公室2010年制定并于2013年更新的《枪支示范法》在本报告期内被下载3,866次。在同一时期，2012年编写的《有组织犯罪案件摘要》从毒品和犯罪问题办公室网站下载了60,000多次。《摘要》中收录的案例也可在名为“打击犯罪法律和资料电子交流站”（夏洛克交流站）的知识管理门户网站上查阅，新的案例在不断收集、分析和上传中。最后，毒品和犯罪问题办公室在2015年编写的《关于枪支和其他常规武器的全球文书比较分析：对实施工作的协同增效》在本报告期内被下载了2,124次，是从业人员常用的参考来源。

18. 毒品和犯罪问题办公室在其监测非法武器流动的倡议范围内，制作了若干技术援助、外联和能见度工具，以促进和支持打击非法枪支贩运和相关形式犯罪的循证行动。毒品和犯罪问题办公室以国家当局和区域组织使用的不同数据收集工具为基础，并考虑到毒品和犯罪问题办公室通过非法武器流动调查表要求提供的数据要点，制定了一套用于枪支相关调查的指导模板。这些模板有英文、法文和西班牙文三种版本，为执法和司法人员提供指导，指明在缴获的枪支及其零部件和弹药进行调查期间需要记录的信息类型和范围。毒品和犯罪问题办公室以英文、法文和西班牙文制作的一段视频短片突出介绍了调查步骤中应当收集枪支相关的数据，并解释了在国家 and 全球范围对枪支数据进行系统的收集可以如何支持针对非法枪支贩运活动的有效对策。最后，题为“支持打击非法枪支贩运和相关形式犯罪的循证行动”的新议题文件说明了枪支相关数据的收集和分析可如何为政策和业务层面的决策建立证据基础。各种工具发布在全球枪支方案的网站上。²

² 见 www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/。

19. 综合全面的枪支培训课程定期加以审查和更新，继续用于开展能力建设。在本报告期内，启动了将课程转化为电子化学习单元的进程。
20. 在毒品和犯罪问题办公室的司法教育倡议范围内，全球枪支方案继续制作教学单元，支持高等教育工作者在学术环境下研究非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药问题及相关的专题。2019 年，这些教学单元被翻译成西班牙语和俄语，并在克罗地亚、哈萨克斯坦、尼日利亚和美利坚合众国的区域培训活动期间分发。
21. 根据枪支问题工作组在 2017 年 5 月 8 日至 10 日举行的第五次会议上提出的建议，毒品和犯罪问题办公室继续收集和分析相关司法案件和良好做法，以调查和起诉与恐怖主义和有组织犯罪有关的枪支贩运案件。收集的案例、专家评注和正在出现的良好做法将通过一份与有组织犯罪和恐怖主义有关联的枪支贩运案例摘要公布，其中将汇编和分析实际经验，包括具体的法律技巧、共同规程和打击这些罪行的业务规范，以及新生的犯罪形式。
22. 此外，全球枪支方案还开发了一个关于通过邮政服务发现非法枪支的专门培训单元，并开始与欧洲边境和海岸警卫队（欧洲边防局）合作，通过提供相关培训材料和参加开发工具会议，支持为边防卫兵和海关官员编写一本关于如何发现枪支的手册。

C. 技术援助

1. 政策和规范制定，以支持批准和落实《枪支议定书》

(a) 增加知识和提高认识

23. 毒品和犯罪问题办公室在其司法教育倡议框架下，在克罗地亚、意大利、哈萨克斯坦和尼日利亚为大学讲师举办了几次专家讲习班，并于 2019 年 11 月在美国旧金山举行的美国犯罪学学会的年会上召开了两次学术圆桌会议，来自世界各地的 2,000 多名学者参加了这次会议，从而能够推广在这一倡议下编写的高等教育单元。
24. 毒品和犯罪问题办公室与几个会员国、非政府组织和研究机构合作，共同组织了各类会议外的一系列副场活动，包括如下：2018 年 10 月在维也纳召开的有组织犯罪公约缔约方会议第九届会议期间举行的“枪支数据收集、分析和业务使用方面的最佳做法，以监测非法武器流动和实现可持续发展目标 16.4：毒品和犯罪问题办公室的枪支问题优胜国举措”；2019 年 5 月在维也纳召开的预防犯罪和刑事司法委员会第二十八届会议期间举行的“通过毒品和犯罪问题办公室的司法教育大学单元系列在高等教育中开展枪支和恐怖主义关联问题教学，揭示非法枪支贩运：支持循证方法”；以及 2019 年 8 月在日内瓦召开的武器贸易条约缔约国第五次会议期间举行的“《武器贸易条约》和《枪支议定书》对现有和新出现的威胁的回应”。毒品和犯罪问题办公室还在作为网上活动于 2020 年 6 月组织的小武器调查论坛上参加了关于“评估打击非法小武器贸易的行动”的高级别开幕小组讨论。
25. 在本报告期内，全球枪支方案网站的访问量达到 43,000 多次。

(b) 立法援助

26. 加强关于枪支问题的国家法律框架是毒品和犯罪问题办公室关于枪支问题的任务核心，并且始终是在受益国实行可持续变革的关键工作重点领域。全球枪支方案支持立法改革工作的方法提供了一个灵活的、渐进的接触和参与进程，其中涉及多个不同的国家和区域利益关系方。该进程首先要进行立法评估，其中视可能包括一份国家自我评估报告，然后以毒品和犯罪问题办公室专家进行的国别访问、访谈以及案头审查和分析为基础，最后形成具有针对性的支持。

27. 毒品和犯罪问题办公室继续就加入和实施《枪支议定书》提供立法建议和援助。全球枪支方案协助多民族玻利维亚国、乍得和尼日尔国家当局完成国家的加入进程，并向这些国家的政策制定者和议员开展提高认识活动。此外，毒品和犯罪问题办公室于 2019 年 7 月在多民族玻利维亚国举办了一期立法讲习班，之后该国批准了新的枪支法，成立了打击非法贩运枪支的国家委员会，并通过了授权批准《枪支议定书》的法律。毒品和犯罪问题办公室还于 2019 年 11 月在安哥拉举办了一期立法讲习班。

28. 毒品和犯罪问题办公室还通过差距分析报告和随后举办的法律起草工作讲习班，并通过协助编写枪支法案草案，继续协助布基纳法索、中非共和国、乍得、科特迪瓦、马里和尼日尔修改和修订其国家枪支立法。毒品和犯罪问题办公室与中非共和国国家小武器和轻武器委员会合作，于 2019 年 6 月和 11 月举办了二期立法讲习班，以编写一份关于国家武器立法差距的法律分析报告和最后确定一项法律草案。国家当局强调了其对立法进程的承诺，并表示希望迅速推进这一进程。在科特迪瓦，毒品和犯罪问题办公室向国家当局提供了关于法律草案的意见，并支持增订该国的枪支立法，以遵守该国已批准的不同文书（例如，《枪支议定书》、《武器贸易条约》和《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》）。毒品和犯罪问题办公室参加了为《中部非洲管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、修理或组装这类武器的零部件的公约》（《金沙萨公约》）缔约国举办的次区域法律援助讲习班，该讲习班由联合国和平与裁军非洲区域中心组织，于 2019 年 9 月在赤道几内亚举行。毒品和犯罪问题办公室还与中非国家经济共同体（中非经共体）合作，为中非国家举办了一场区域会议，旨在分析《枪支议定书》和《金沙萨公约》之间的协同作用和互补性，并查明技术援助需求。小武器和轻武器问题区域中心、非洲和平与裁军区域中心和作为联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会秘书处的联合国中部非洲区域办事处的代表向会议提供了专门知识和咨询意见。

29. 2019 年 11 月 8 日，毒品和犯罪问题办公室与洪都拉斯预防、安全和防务内阁签署了一份谅解函。谅解函正式规定了洪都拉斯政府和毒品和犯罪问题办公室对加强合作的承诺，以预防和打击该国的非法枪支贩运和相关犯罪。作为函中所附联合路线图确定的一部分活动，毒品和犯罪问题办公室正在支持对洪都拉斯枪支法进行立法评估，并协助起草附带条例。同样，该方案正在努力促进与北三角邻国以及在区域和国际层面的合作和协调应对措施。

30. 毒品和犯罪问题办公室还就执行《枪支议定书》的进口标识规定，向波斯尼亚和黑塞哥维那以及塞尔维亚的国家主管机关提供了有针对性的立法咨询意见。因此，这两个国家已将这些规定纳入了其枪支立法。2019 年 12 月 10

日，毒品和犯罪问题办公室和黑山司法部联合组织了一次专家组会议，审查毒品和犯罪问题办公室为使该国刑法和刑事诉讼法与《有组织犯罪公约》和《枪支议定书》协调一致而进行的立法分析。

2. 为实施预防和安全措施提供技术支持

31. 毒品和犯罪问题办公室继续为会员国根据《枪支议定书》实施预防措施和安全措施提供技术支持，特别是关于标识和登记记录，存放被收缴和被没收的枪支弹药，以及非法枪支的收缴、管理和处置。鉴于 COVID-19 的大流行，很明显，数字化的登记记录系统对抗外在因素影响时更具恢复能力，在旅行和行动自由受到限制时仍然可以访问。

(a) 枪支标识和登记记录

32. 毒品和犯罪问题办公室与布基纳法索、马里、尼日尔和塞内加尔的国家当局和民间社会组织密切合作，特别是在为枪支的标识、收缴、安全存放和销毁提供支持方面。截至 2019 年底，已有 8 万多件枪支进行了标识和登记。该方案目前正计划在当前持续协商的基础上扩大其中部非洲的工作，特别是在中非共和国和乍得，并为一些国家采购打刻标识的机器。

33. 毒品和犯罪问题办公室已开始与伙伴国家进行协商，讨论国家登记记录系统（包括弹道记录）和相关技术支持的需求和技术规格。对象国家包括多民族玻利维亚国、中非共和国、洪都拉斯、尼日尔和巴拉圭。

(b) 物质安全和储存管理

34. 枪支的适当存放和管理对许多国家构成挑战，特别是那些面临本国存放设施发生偷盗和泄漏以及在确保所需监管链以便向法庭出示有效证据方面遇到问题的国家。在这方面，毒品和犯罪问题办公室与布基纳法索、马里、尼日尔和塞内加尔的国家当局和民间社会组织密切合作。

(c) 枪支的收缴、管理和处置

35. 武器收缴运动是国家为减少枪支失控扩散并降低枪支被盗和转入非法市场的风险所作努力的一部分。

36. 毒品和犯罪问题办公室继续与布基纳法索、尼日尔和塞内加尔的国家当局和民间社会组织密切合作，开展收缴和销毁非法枪支的提高认识运动，向包括青年男女和一般年轻人在内的特定人口群体发出专门信息。

3. 加强刑事司法对策，以侦查、调查和起诉非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药活动

37. 正如可持续发展目标中具体目标 16.4 所述，侦查非法贩运枪支流动、摧毁参与枪支贩运或其他严重犯罪的犯罪网络或团体，并将犯罪者绳之以法，是

减少非法武器流动和打击一切形式有组织犯罪的基本先决条件。然而，实际上，对贩运枪支罪行的刑事调查很少，且难以开展。刑事调查的范围往往很窄，侧重于为非法占有罪行，而不是调查非法武器转让背后的贩运网络和暗中运作的军火商。

38. 2020年2月，联合国反恐中心、反恐办公室和毒品和犯罪问题办公室联合启动了一个项目，以解决恐怖主义、有组织犯罪和中亚小武器和轻武器非法贩运之间的联系。该项目旨在加强刑事司法对策，以预防和打击小武器和轻武器的非法贩运，并阻止向恐怖主义团体非法供应此类武器。

39. 2019年，毒品和犯罪问题办公室继续提供关于调查和起诉枪支贩运案件及其与有组织犯罪和相关事项联系的专门培训和能力建设课程。在多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、中非共和国、乍得、科特迪瓦、马里、黑山、尼日尔和塞尔维亚举办的培训课程，加强了来自警察、宪兵和海关部门的350多名执法人员以及法官和检察官在枪支识别和分类、犯罪现场管理、情报、侦查技术和枪支追踪、国际合作和信息交流等方面的能力。

40. 在西巴尔干地区，毒品和犯罪问题办公室于2019年11月12日至14日在黑山为该国海关总署的18名一线应对人员举办了一期关于在邮寄包裹中和陆路边界过境点探查枪支贩运活动的培训课程。此外，毒品和犯罪问题办公室还与波斯尼亚和黑塞哥维那对外贸易和经济关系部以及检察长办公室合作，为波斯尼亚和黑塞哥维那海关官员提供了三次关于在陆路边界过境点探查枪支情况的培训活动。

41. 由毒品和犯罪问题办公室协调并与国际刑警组织合作实施的代号为“卡福”的西非跨境行动，针对的目标是在布基纳法索、科特迪瓦和马里发生的枪支贩运活动背后的人员和网络。来自这三个国家的110名警察、海关、边防警察和检察官员参与了这次从2019年11月11日至17日为期七天的行动，执法部门得以在该区域及其之外拦截了非法枪支，并确定了与包括恐怖主义在内的其他犯罪活动的潜在联系。在行动中，检查了数以千计的遗失及被盗枪械、通缉犯、被盗及遗失的旅行证件及被盗窃的机动车辆。

42. 让检察官参与执法行动以便利在缉获非法枪支后启动刑事调查，由此取得了积极的成果，在此基础上，毒品和犯罪问题办公室继续与国际刑警组织合作，组织针对中东和北非区域的“启动机关四号行动”。毒品和犯罪问题办公室在2018年9月的行动期间和2018年11月的情况通报会期间特别侧重于刑事司法从业人员的培训和参与。在行动过程中，共缉获和追回了50多支枪械，并逮捕了17名涉嫌枪支犯罪的人员。该行动还导致对国际刑警组织非法武器记录和追踪管理系统（iARMS）的使用激增。毒品和犯罪问题办公室还通过联合规划和提供财政支持，以及提供能力建设，支持拉丁美洲类似的警察行动，以促成目标国家的检察官参与执法行动。2019年9月24日和25日，毒品和犯罪问题办公室与国际刑警组织联合在巴西利亚举办了“南美洲启动机关六号行动”的第一次规划会议，来自14个国家的26名与会者出席了会议。欧洲边防局、美洲国家组织和欧洲多学科平台打击犯罪威胁（EMPACT）等组织和机构也参加了会议。此外，毒品和犯罪问题办公室还派代表出席了2019年6月18日和19日在巴拿马举行的刑警组织关于在拉丁美洲“启动机关五号行动”的情况通报会。

43. 2019年，包括3月25日至29日在尼日尔、4月8日至12日在中非共和国、6月10日至14日在布基纳法索、7月8日至12日在乍得和12月在马里，毒品和犯罪问题办公室为执法、海关、检察和司法当局举办了几次关于调查和起诉枪支贩运及相关形式犯罪的培训活动。9月23日至27日，毒品和犯罪问题办公室召集了来自布基纳法索、科特迪瓦和马里的代表，以便讨论跨国界合作和信息交流。这些培训活动为调查枪支贩运和涉及枪支的其他犯罪提供了所需主要技能的基础。培训活动向执法人员提供了特殊侦查技术、情报搜集和分析、武器追查、警方合作和信息共享以及国际司法合作等方面的知识和认识，旨在提高调查人员的知识和技能，以形成有助于成功预防、侦查和调查枪支贩运及相关犯罪的适当情报材料。

44. 此外，还向萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯、尼日利亚和巴拉圭派遣了评估团，评估援助需求。

4. 促进和推进国际合作和信息交流，以解决非法枪支贩运及相关问题涉及的跨国方面

45. 根据《议定书》第12条，刑事事项国际合作，包括从业人员之间的定期交流信息，是打击非法枪支贩运工作的一个基本部分。

46. 在本报告期内，毒品和犯罪问题办公室继续推动建立一个处理枪支问题的非正式刑事司法从业人员小组，称为“从业人员社群”。该举措旨在通过定期交流信息、案例经验以及刑事司法、执法和枪支管制从业人员的良好做法，促进不同社群之间更好地互动，并促进区域合作和区域间合作，以打击枪支贩运及其与其他形式有组织犯罪和包括恐怖主义在内的严重犯罪的联系。毒品和犯罪问题办公室不久将正式启动从业人员社群，并在其网站上创建一个专用门户网站。

47. 2019年6月5日至7日，毒品和犯罪问题办公室全球枪支方案组织了一次由阿根廷、巴西、哥伦比亚和墨西哥代表参加的四方会议，题为“加强拉丁美洲区域合作，预防和打击非法贩运枪支及其相关犯罪”。会议由墨西哥政府在其外交部设在墨西哥城的办公室主办，瑞典提供资助。这次会议有两个目的：一是促进同行之间的经验交流，增加共同知识；二是探索在拉丁美洲增进协同作用和促进合作的方法。在本次会议经验的基础上，毒品和犯罪问题办公室与墨西哥政府密切合作，于2019年11月组织了两次先后衔接的区域会议，以加强在拉丁美洲预防和打击非法枪支贩运及相关犯罪的合作。来自20个拉丁美洲国家的70多名涉及侦查、调查和起诉非法枪支贩运领域的专家，其中包括23名女专家，查明了刑事司法领域合作的挑战和机会，并交流了有效解决该区域问题的良好做法和经验。

48. 2019年10月7日和8日，全球枪支方案在维也纳组织了一次跨区域会议，讨论进出和穿越欧洲联盟的非法枪支贩运问题。会议汇聚了来自欧洲联盟成员国和选定的西巴尔干、西非和中非、中东和北非以及拉丁美洲国家的执法和检察当局近70名从业人员。相关国际和区域组织和研究机构的专家，包括国际刑警组织、世界海关组织、欧洲联盟、欧洲联盟执法合作机构（欧洲刑警组织）、欧洲边防局、小武器调查和佛兰芒和平研究所的专家，也参加了会议。

49. 在 2019 年 2 月 14 日和 15 日在法国里昂举行的国际刑警组织中东和北非区域反恐负责人会议期间，毒品和犯罪问题办公室为有关非法枪支及其与恐怖主义联系的讨论做出了贡献，这些讨论是该区域未来行动的战略考虑的一部分。来自中东和北非 14 个国家的高级官员出席了会议。

50. 最后，毒品和犯罪问题办公室参加了加勒比共同体犯罪与安全执行机构 2019 年 1 月 29 日和 30 日在西班牙港举行的防止枪支贩运区域会议。会议的目标是加强加勒比国家和国际伙伴在处理枪支贩运和建设弹道特性法医分析能力方面的合作，并就最新的加勒比枪支路线图达成共识，该路线图是在毒品和犯罪问题办公室提供综合投入后于 2020 年 5 月通过的。

5. 通过全球数据收集和分析监测非法武器流动

51. 毒品和犯罪问题办公室在其关于监测非法武器流动的倡议框架内，继续推进枪支数据的生成、收集和分析，以确定枪支贩运的趋势和分布，并将其作为在政策和行动层面进行决策的证据基础。毒品和犯罪问题办公室的努力遵循了三管齐下的办法，包括编制和传播非法武器流动状况调查表，这是一种标准化的数据收集方法，也支持为监测可持续发展目标的具体目标 16.4 而收集数据；加强会员国收集和分析与枪支有关数据的能力；以及制作关于全球、区域和国家范围枪支贩运的分析结果，以期将毒品和犯罪问题办公室收集和分析的数据反馈给会员国。这种将研究和能力建设联系起来创新方法使毒品和犯罪问题办公室能够接触到广泛的会员国，并在将枪支相关的调查与建立打击非法枪支贩运和相关形式犯罪的证据库相联系方面提供实际支持。

52. 在根据非法武器流动状况调查表于 2018 年 6 月 14 日启动关于缴获和贩运枪支的全球数据收集工作之后，毒品和犯罪问题办公室收集和处理了来自 100 多个国家和地区的相关数据，制作了一个综合数据集，可通过毒品和犯罪问题办公室网上数据门户进行查阅。³该数据集包括会员国对非法武器流动状况调查表的答复、世界海关组织和裁军事务厅收集和分享的数据，以及通过公共来源收集的官方数据。在 2019 年 10 月发布后的前 6 个月里，该数据集的访问次数超过 1 万次，为全球层面的数据和信息交换做出了重大贡献。

53. 根据这一综合数据集，毒品和犯罪问题办公室于 2020 年 7 月 15 日发布了《2020 年全球枪支贩运问题研究》，就非法贩运枪支的规模和范围及其与其他形式犯罪的联系提供了重要的深入透析。该研究证实，非法枪支贩运是一种全球现象，但往往是看不见的现象，各国之间差异很大。研究表明，有缉获武器总量数据的 81 个国家在 2016 年和 2017 年这两年每年记录的缉获枪支总数为 550,000 件。然而，研究承认，这一数字可能明显低于那些年缉获枪支的真实数量，因为许多国家，包括一些世界上人口最多的国家，没有对调查做出回应，而且有几个国家出于行政原因少报了缉获的枪支。该研究特别是通过分析追查结果和在追查方面的合作，还展示了会员国对枪支犯罪行为的反应。研究揭示了枪支贩运的国内特征和跨国特征之间的密切联系，如国内转入非法渠道和跨国界贩运。为了了解枪支贩运的复杂性，并设计适当的应对措施，研究报告认为，会员国需要建立相关制度，使本国能够了解和应对问题的国内和跨

³ 网址 <https://dataunodc.un.org/>。

国范围。该研究的结论是，关于系统收集和分析与枪支有关的数据，业务规程和能力需要进一步加强。

54. 在枪支问题优胜国举措的框架内，毒品和犯罪问题办公室还与阿根廷科尔多瓦省共存和公民安全问题研究观察站合作开展了一项关于科尔多瓦省犯罪动态中枪支普遍率的研究，并与葡萄牙公安警察局合作开展了一项关于葡萄牙非法枪支来源的国家研究。这两份分析报告预计将分别在 2020 年第二季度和第三季度最后定稿。

55. 为了加强国家和国际数据收集和分析工作，促进从业人员之间更有效的国际合作和信息交流，毒品和犯罪问题办公室在维也纳组织了一系列区域和跨区域会议，2018 年 7 月的会议面向东南欧、东欧和邻近国家，2018 年 2 月的会议面向中东和北非区域的成员国和观察员国，2019 年 10 月的会议面向进出和穿越欧盟的枪支贩运路线的沿线国家。共有来自 40 多个国家以及相关区域组织和非政府组织的 100 多名与会者参加了会议，并为会议做出了贡献。

56. 此外，在部分程度上与“小武器调查”合作，毒品和犯罪问题办公室支持若干国家加强国家枪支数据收集做法和规程，以及通过在驻在国给予支持使用全球数据收集工具促进各国利益关系方的全球数据收集工作，这些国家有阿根廷（科尔多瓦省，2019 年 6 月）、波斯尼亚和黑塞哥维那（斯普斯卡共和国，2019 年 10 月）、布基纳法索（2019 年 5 月）、布隆迪（2019 年 11 月视频会议）、喀麦隆（2019 年 3 月）、科特迪瓦（2019 年 5 月）、尼日尔（2019 年 3 月和 8 月）和塞内加尔（2019 年 3 月），联系了各国近 200 个利益关系方。技术援助针对每个具体国家的需要，并有可能试行在监测非法武器流动举措范围内开发的一些工具。

57. 需要增加和持续提供资金，以使毒品和犯罪问题办公室能够继续进行全球枪支数据收集和分析工作，提供必要的技术援助，支持各国加强其关于非法枪支贩运和相关形式犯罪的证据库。

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. 联合国内部合作

58. 毒品和犯罪问题办公室继续协助“联合国小武器问题协调行动”的工作，这是秘书长建立的全系统协调平台，目的是促进就正在开展的各项举措交流信息和进行协调，并协助本组织在小武器问题上“步调一致”。

59. 在驻地一级，毒品和犯罪问题办公室继续协调其活动，并与例如联合国开发计划署（开发署）东南欧和东欧管制小武器和轻武器信息中心、裁军事务厅及其各区域中心和维持和平行动部等联合国各相关机构和办事处合作。譬如，在西巴尔干地区，毒品和犯罪问题办公室正与开发署和其他组织一道，协助执行截至 2024 年持久解决小武器和轻武器非法拥有、滥用和贩运问题的路线图，并参加了 2019 年和 2020 年举办的若干关于路线图执行情况的当地国和区域协调会议，这些会议汇聚了西巴尔干地区小武器和轻武器问题委员会的代表、该区域从事军备控制的国际组织的代表以及该地区的重要捐助方。开发署和毒品和犯罪问题办公室还设立了执行路线图的多方伙伴信托基金，并举行了

该基金指导委员会的三次会议。因此，该区域的几个项目，包括毒品和犯罪问题办公室的两个项目，通过信托基金得到了捐助方的支持。

60. 毒品和犯罪问题办公室参加了威尔顿派克论坛会议，该会议于 2019 年 12 月 9 日至 11 日在大不列颠及北爱尔兰联合王国举行，筹备成立一个正式的政府专家组处理过剩的常规弹药储存积累而引起的问题。12 月 12 日，毒品和犯罪问题办公室还参加了在伦敦举行的一次非正式专家会议，以交流和讨论常规弹药概况的研究方法和备选方案。会议由联合国裁军研究所在德国的支持下组织举办，目的是支持各国筹备建立政府专家组。

61. 毒品和犯罪问题办公室为在纽约举行的可持续发展问题高级别政治论坛做出了贡献，特别是为讨论可持续发展目标 16 和具体目标 16.4（大幅减少非法资金和武器流动、加强追赃和被盗资产返还力度和打击一切形式的有组织犯罪）做出了贡献。

2. 与其他国际和区域组织合作

62. 在本报告期内，毒品和犯罪问题办公室继续加强与国家、区域和国际组织的合作，包括中非经共体、西非国家经济共同体、欧洲联盟、国际刑警组织、欧洲边防局、欧洲多学科平台打击犯罪威胁、欧洲拉丁美洲打击跨国组织犯罪技术援助方案、欧洲安全与合作组织以及东南欧和东欧管制小武器和轻武器信息中心。

63. 2019 年 11 月，全球枪支方案支持在塞尔维亚 Novi Sad 举行的欧洲多学科平台打击犯罪威胁枪支专题方案讲习班，讨论上述西巴尔干路线图关键绩效指标 5 的执行情况以及欧洲联盟国家在遵守该指标方面面临的障碍。毒品和犯罪问题办公室与欧洲多学科平台打击犯罪威胁枪支专题方案合作，于 2019 年 12 月在维也纳与欧洲成员国组织了另一次关于执行该绩效指标的专门会议。会议旨在确定各国在收集和报告缉获数据时面临的挑战。2019 年 9 月，毒品和犯罪问题办公室参加了在荷兰海牙举行的欧洲多学科平台打击犯罪威胁枪支专题方案会议，起草《2020 年枪支专题业务行动计划》，并参加了规划会议，确定每个战略目标的业务行动。随后，在 2020 年 1 月，毒品和犯罪问题办公室参加了同样也在海牙举行的 2020 年欧洲多学科平台打击犯罪威胁枪支专题方案周期的启动会议。

64. 在国际刑警组织和毒品和犯罪问题办公室之间牢固的专题联系基础上，这两个组织于 2019 年 3 月 4 日在法国里昂举行了一次会议，探讨联合拟订方案的领域和今后进一步扩大这种合作的方式。联合活动将产生全球影响，重点是非洲、拉丁美洲、中东、亚洲和东欧。此外，毒品和犯罪问题办公室出席了由国际刑警组织于 3 月 12 日和 13 日在里昂组织的非法武器记录和追踪管理系统指导委员会第四次会议。会议重点讨论了对非法武器记录和追踪管理系统数据库的整体发展和服务工作至关重要的广泛问题。

3. 与民间社会和私营部门合作

65. 从制定立法到培训活动，到开发关于民间社会参与和监督的培训课程，再到使用宣传材料方面的合作，毒品和犯罪问题办公室在不同层面积极吸纳民

间社会组织的参与。在本报告期内，民间社会组织参加了毒品和犯罪问题办公室在中非共和国、乍得和尼日尔组织的立法起草讲习班，以便将它们的经验和观点纳入关于法律制度的讨论和审查法律草案的条款，并帮助确定需要进一步修改或与现有法律或当地做法协调的要点。同样，民间社会成员也参加了毒品和犯罪问题办公室作为其立法援助工作一部分而组织的与多民族玻利维亚国和乍得议会议员的会议。

66. 民间社会组织的代表参加了在西非国家组织的几项培训活动，并为这些活动做出了贡献。例如，在努力促进与枪支有关的信息交流和知识共享过程中，毒品和犯罪问题办公室与小武器调查工作队一起参与了一个项目，以支持国家当局制定关于枪支的国家标示系统，促进有效利用资源和制定更有效的政策和业务战略。作为这一举措的一部分，毒品和犯罪问题办公室于 2019 年全年在布基纳法索、布隆迪和尼日尔建立标示系统，协助和共同举办了关于加强国家机构的相关讲习班。

67. 毒品和犯罪问题办公室始终与涉及非法枪支贩运问题工作的关键组织保持联系，如冲突装备研究所、波恩国际军用转民用中心、日内瓦安全政策中心、安全研究所、跨国犯罪联合研究中心、排雷咨询组、兰德欧洲公司、小武器调查工作队及西非小武器和轻武器行动网。

68. 此外，毒品和犯罪问题办公室还被邀请加入佛兰芒研究所一个新研究项目的指导委员会，该项目旨在通过增加关于欧洲非法枪支贩运和枪支暴力之间关系的了解和专门知识来改善欧洲联盟的内部安全。毒品和犯罪问题办公室还是新的跨国犯罪研究项目的指导委员会成员，该项目称作“关于枪支贩运领域加强业务文书的备选方案”，由欧盟委员会资助，意大利米兰天主教圣心大学、荷兰蒂尔堡大学和东南欧执法中心共同发起。

69. 最后，全球枪支方案还积极支持民间社会参与即将推行的联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书实施情况审议机制，支持毒品和犯罪问题办公室民间社会小组的工作。在这方面，全球枪支方案协助制定了 2020 年 6 月出版的“利益关系方参与：实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》工具包”，并参加了第一次为非政府组织、学术界和私营部门举办的关于如何参与审议机制的在线培训活动。

四. 进一步行动的优先领域

70. 采取综合办法预防和打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药，对于解决问题各个相互关联的方面始终至关重要。在这方面，全球枪支方案五大支柱综合方法仍然具有高度相关的重要意义。

71. 枪支贩运与其他严重犯罪之间的联系日益密切，表明需要进一步认清枪支贩运、犯罪和恐怖主义三者之间的关系和加深对这三者关系的理解。

72. 该方案计划开展有重点的活动，以确保将性别观点进一步纳入方案及其能力建设课程的主流中，并在试点国家推广具体战略。

73. 该方案还将继续促进对枪支贩运和对边境和犯罪现场缴获的枪支实行积极主动的调查和起诉方法，从而促进发现、调查和起诉这些犯罪，以及全面生成、收集和分析可作为政策和行动层面决策证据基础的枪支数据。

五. 支持针对 COVID-19 和其他流行病的应急和准备工作

74. COVID-19 对毒品和犯罪问题办公室的工作和各国继续打击非法枪支贩运活动的的能力都构成了意外的挑战，因为公共卫生措施首先影响了一些计划开展的活动，还出现了新的趋势和动态，国家资源和执法部门为应对疫情进行了分配上的调整。

75. 毒品和犯罪问题办公室相应调整了其工作，以便继续在关键的技术援助领域支持受影响的会员国，并有效应对 COVID-19 疫情对军备控制制度和刑事司法系统以及对枪支贩运、扩散和误用的影响。为了确保在设计针对疫情的应急和准备工作时采取循证方法，毒品和犯罪问题办公室首先对当前形势进行了分析，其依据是通过向利益关系方分发调查问卷由受益国和伙伴国的国家协调中心提供的信息和驻地办事处定期沟通提供的信息。认识到预测结果的准确性可能受到不可预见的变数的限制，所以这一分析仍有助于查明优先行动和应对措施，有助于制定毒品和犯罪问题办公室提供更多技术援助的建议，以满足各国在危机期间和危机后的需求。

76. 应对 COVID-19 疫情和其他潜在危机需要新的工作常态，包括电脑化培训、电脑化会议、电话会议、远程评估和活动，以及工作人员远程办公。在实质性工作领域加强各国应对流行病能力的优先行动包括：(a) 填补法律漏洞，以确保体制框架和法律框架对新出现的威胁作出反应的能力；(b) 建立和加强枪支问题专门中心的技术和业务能力，包括通过远程机制，以追踪和调查枪支贩运；(c) 为调查人员和检察官制定准则，以根据新出现的流行病相关挑战，调整和加强调查和起诉枪支贩运案件的现行程序和做法；(d) 协助各国实现其国家枪支管制制度的数字化管理；(e) 开发和提供电脑化培训和能力建设讲习班，包括通过专门的电子学习单元，讨论使用专门侦查技术的问题，例如适应新趋势发展的网络巡查；(f) 加强关于武器转让活动的证件管控能力，并建立安全的网上系统，以便利进出口和过境国家之间的联系；(g) 促进国际合作和机制，以便利远距离交流专门知识和证据；(h) 支持枪支和弹药的数字化集中登记，以此作为减轻风险和便利枪支远程管制程序的一项措施。

77. 毒品和犯罪问题办公室将继续监测 COVID-19 疫情的演变情况，以便在对策上适应各国的需要和新出现的情况。

六. 深入评价全球枪支方案

78. 2019 年，毒品和犯罪问题办公室委托对全球枪支方案进行了首次独立深入评价，以评估其方法概念、总体执行情况及其自 2011 年设立以来的效用，目的是巩固成果，帮助更好地汲取经验教训，并为项目的未来发展和执行提供信息。评价人员对项目文件进行了案头审查，与方案在全球各地的利益关系方进行了半结构化的访谈，并安排特派团前往选定的国家，包括阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索和尼日尔，以对照一系列公认的标准对方案进行评价，这些标准包括设计、针对性、效率、效果、可能的效用、可持续性、伙伴关系和联系，以及人权、性别平等和不让任何人掉队。评价结果将在 2020 年向公众公布。

七. 结论

79. 非法制造和贩运枪支及其与有组织犯罪、恐怖主义及其他严重犯罪的联系在许多国家和地区仍然是一个紧迫问题。

80. 毒品和犯罪问题办公室继续推动批准和实施《枪支议定书》，并继续以五大支柱——立法、技术支持、刑事司法对策、国际合作及数据收集和分析——为基础协助会员国实施《枪支议定书》，承诺继续努力在共同的事业中与会员国、国际和区域组织、民间社会、学术界和私营行业合作开展工作。

81. 然而，需要有可持续和可预测的资金确保毒品和犯罪问题办公室的专业人员到场和毒品和犯罪问题办公室继续开展活动，并使其能够响应来自不同国家和地区日益增长的技术援助请求。
