



# 联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
9 August 2010  
Chinese  
Original: English

## 第五届会议

2010年10月18日至22日，维也纳

临时议程\*项目2(d)

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》而开展的活动

秘书处的报告

## 一. 引言

1. 本报告系根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议第4/6号决定编写，缔约方会议在该决定中请秘书处向其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）的活动情况，包括为促进和支持执行《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》<sup>1,2</sup>而与有关国际和区域组织的秘书处进行协调方面的活动情况。

2. 缔约方会议在第4/6号决议中指出，减少枪支非法制造和贩运是为减少与跨国有组织犯罪集团活动联系在一起的暴力行为所作努力的主要组成部分之一，并指出需要加强国际合作。

\* CTOC/COP/2010/1。

<sup>1</sup> 联合国，《条约汇编》，第2241卷，第39574号。

<sup>2</sup> 为简短起见，本报告用“枪支”一词指代枪支及其零部件和弹药。



3. 缔约方会议在第 4/6 号决议中还促请尚未加入《枪支议定书》的国家考虑加入该《议定书》，并促请《枪支议定书》缔约国以与《议定书》相符的方式加强本国法律，并请各国考虑采取或加强全面和有效的措施，打击枪支及其零部件和弹药的非法制造和贩运。缔约方会议还鼓励各国尽最大可能相互提供国际合作，根据本国法律推动对枪支进行跟踪和对枪支贩运者展开调查和起诉。
4. 缔约方会议在该决定中还请秘书处便利向缔约国提供技术援助，并开发技术援助工具，用以协助缔约国执行《枪支议定书》，还促请各国考虑是否宜设立一个《枪支议定书》问题不限成员名额政府间工作组。本报告还介绍了为处理枪支管制相关问题而正在开展的工作以及当前和拟议的举措。

## 二. 综合性枪支管制对策

5. 枪支的非法制造和贩运及其扩散和滥用非常复杂，涉及多个方面，这些问题对实现千年发展目标造成负面影响，为武装冲突和暴力推波助澜，增加了犯罪数量。武装暴力与大规模的犯罪活动联系在一起时会削弱国家机构，散播恐惧和不安全感，助长有罪不罚的风气。不那么明显的是，社会中的大量犯罪损害了使社会得以正常运转的信任、规范和网络。枪支非法贩运还与其他多种形式的有组织犯罪以及恐怖主义和武装冲突联系在一起，有组织犯罪集团似乎参与提供便利，促成向冲突和冲突后地区的武装集团和特别是非洲和拉丁美洲的城市团伙非法出售武器和弹药，在这些地区，这类集团在日益军事化。此外，毒品贩运产生了对非法武器的需求，并形成了也可用于武器贩运的国际基础结构。枪支还以多种方式与其他全球性犯罪联系在一起：共用贩运路线，使用相同的分销网络和用于洗钱的基础结构，以及用枪支交换毒品或其他商品。武器贩运、跨国有组织犯罪和武装冲突之间的联系尚未得到充分处理，有必要采取综合办法协助会员国予以有效应对。

6. 《枪支议定书》作为关于枪支的具有法律约束力的唯一全球文书，确立了一个全球性框架，供各国管制和监管合法的武器和武器流动，防止其转入非法渠道，并通过下述措施便利对相关罪行展开调查和起诉：(a) 预防性和安全措施，建立适当的标记和记录保持体系和以政府授权/许可进口、出口和过境为基础的严格的转移管制制度，以便利枪支整个寿命期内的可跟踪性；(b) 刑法条款，确立具体罪行和防止武器转入非法渠道的措施，就枪支的扣押和没收、去除功能和销毁作出规定，以及旨在便利刑事调查和起诉的条款；(c) 刑事事项国际合作，加强包括在枪支跟踪和边界管制领域在内的合作以及通过交流信息和专长和建立联合调查组加强执法合作。《议定书》通过处理枪支的合法方面和非法方面，建立了监管武器合法流动的综合制度，在不妨碍合法流动的情况下防止和打击贩运行为。

### 枪支问题专题方案

7. 毒品和犯罪问题办公室在最后审定一个枪支问题专题方案，该方案将为毒

品和犯罪问题办公室在枪支管制领域的工作奠定理论和战略基础。<sup>3</sup> 方案将提供一个框架，有利于采取一致和综合办法，以进一步促进和支持《枪支议定书》的批准和执行，并处理其与《联合国打击跨国有组织犯罪公约》<sup>4</sup> 的联系。考虑到枪支管制具有多学科性，方案还将提议采取综合和多学科办法，并寻求增加国家和区域级别已经和正在采取的枪支管制工作的价值，建立与补充性法律文书和举措的协同作用，并促进形成区域和全球级别的伙伴关系。方案将处理枪支非法制造和贩运的跨国方面，办法包括协调一致的预防性和管制措施、调查和起诉方面适当的刑事司法对策以及改进各国之间在区域和全球级别的执法和司法合作。

8. 在枪支问题专题方案下开展的活动将包括下列内容：(a)提高对枪支问题和《枪支议定书》作用的认识并传播有关知识；(b)开展针对具体枪支的研究、分析和评估；(c)加强关于枪支的法律和体制制度，包括标记、记录保持、安全和预防措施、枪支的扣押、没收和销毁以及国际转移等方面的制度，(d)制订国家或区域执行《议定书》行动计划；(e)向执法人员和司法人员提供关于有组织犯罪集团调查和起诉、风险评估和特征分析技术和边界管制措施以及为此开展国际合作的能力建设和培训；(f)帮助和加强主管枪支问题的国家当局，如单一联络点或国家机构。

9. 经与当地会员国协商制订的区域和国别方案将查明各国的具体需要和优先事项，并为提供技术援助和建立伙伴关系确立明确的目标，从而对上述活动起到补充作用。

### 三. 目前为促进和支持《枪支议定书》的批准和执行而开展的活动

10. 根据缔约方会议第 4/6 号决定，毒品和犯罪问题办公室与各伙伴密切合作，继续提高认识并支持《枪支议定书》的批准和执行，开发技术援助工具，在立法和业务方面提供援助，并就武装暴力和预防犯罪开展研究和分析。根据毒品和犯罪问题办公室向缔约方会议第四届会议提交的技术援助活动建议（CTOC/COP/2008/16）和会员国提出的具体请求，制订了几个旨在打击枪支跨区域非法制造和贩运的项目和方案举措。

#### A. 增加批准国数目

11. 自 2001 年通过《枪支议定书》以来，加入《议定书》的国家数目在缓慢但却稳定地增长，使缔约国数目达到了 81 个。<sup>5</sup> 这是令人鼓舞的，但该数目仅仅是《有组织犯罪公约》缔约国数目的一半。在根据大会第 64/179 号决议于 2010 年 6 月 17 日和 21 日举行的跨国有组织犯罪问题大会高级别特别会议上，几位

<sup>3</sup> 枪支问题专题方案将与有组织犯罪和贩运问题专题方案联系在一起，作为各次级方案的前导部分，处理与枪支有关的共同和跨领域问题。

<sup>4</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2225 卷，第 39574 号。

<sup>5</sup> 2008 年 6 月至 2010 年 6 月，下列国家批准或加入了《议定书》：安提瓜和巴布达、巴哈马、智利、多米尼加共和国、哈萨克斯坦、蒙古和摩洛哥。

发言者吁请各国加入《议定书》，并对《议定书》批准国数目与《公约》相比显得很少表示遗憾，尽管有越来越多证据表明枪支贩运和其他犯罪活动之间存在联系。发言者建议毒品和犯罪问题办公室作出更多努力，提高有关《议定书》的认识和知识并支持《议定书》的批准和执行。

## B. 开发工具

12. 毒品和犯罪问题办公室继续开发旨在促进《枪支议定书》相关事项合作和信息收集的工具，以及旨在便利为各国批准和执行《议定书》提供技术援助的工具。

### 1. 《枪支议定书》执行情况自评清单

13. 毒品和犯罪问题办公室制作的综合自评清单（“综合调查”）是一种有力的工具，各国可用来深入评估其执行《有组织犯罪公约》及其各项《议定书》的程度，考虑具体的执行办法和挑战，并查明差距和技术援助需要。该工具标明了《公约》及其各项《议定书》的条款与相关文书的相互参引，从而便利各国进行报告并防止重复工作。对有关《枪支议定书》的部分进行了审查，并标明了与区域<sup>6</sup>和全球<sup>7</sup>级别通过的关系最紧密的法律文书的相互参引。

### 2. 将枪支问题单一联络点列入国家主管当局在线目录

14. 《枪支议定书》第 13 条第 2 款要求每个缔约国确定一个国家机构或单一联络点，负责就《议定书》相关事项与其他国家联络事宜。这将使调查人员在需要从另一缔约国获取枪支或其他相关事项信息时，知道与本国的哪个人联系，并使本国联络点知道与另一缔约国的哪个人联系。因此，为促进和便利各国就《枪支议定书》相关事项开展更大合作，并根据缔约方会议第 4/2 号决定，秘书处扩展了国家主管当局在线目录，已将各国根据《枪支议定书》指定的单一联络点包括在内。迄今为止，该目录收录了 21 个《枪支议定书》相关事项单一联络点的联系信息。鼓励缔约国提供其国家机构或单一联络点的完整和最新信息，并利用该在线目录。

<sup>6</sup> 1997 年《美洲禁止非法制造和贩运枪支、弹药、炸药及其他有关材料公约》；2001 年《南部非洲发展共同体区域管制枪支、弹药和其他有关材料议定书》；2004 年《关于大湖地区和非洲之角防止、管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》；2010 年《中非管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、修理和组装这类武器的零部件的公约》（《金沙萨公约》）。

<sup>7</sup> 虽然《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《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》并没有法律约束力，但它们确立了与《枪支议定书》报告机制类似的执行情况定期报告机制。

### 3. 立法指南

15. 2004 年出版了《联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书实施立法指南》，<sup>8</sup> 其中列出四项文书的基本要求以及各缔约国必须处理的问题，同时提供各国立法者在实施《公约》及其各项《议定书》时不妨予以考虑的各种选择和示例，目的是向寻求批准《有组织犯罪公约》及其各项《议定书》的国家提供帮助。

### 4. 枪支问题技术准则

16. 毒品和犯罪问题办公室已最后完成技术准则编写工作，以帮助缔约国执行《议定书》中技术性较强的条款，并确立有效的枪支管制措施。该准则还就如何建立或加强负责管制枪支和弹药合法贸易的机构提供切实可行的建议。2008 年 8 月在维也纳举行了一次专家会议，对准则进行讨论，准则一旦定稿，将予以公布并张贴在毒品和犯罪问题办公室网站上。还将通过毒品和犯罪问题办公室举办的区域和国家能力建设讲习班宣传该准则。

### 5. 编拟枪支示范法

17. 2009 年，毒品和犯罪问题办公室着手编拟一部枪支示范法，以协助缔约国将《有组织犯罪公约》和《枪支议定书》的条约语言变成国内法律法文并加强缔约国有关枪支的立法制度。示范法将便利毒品和犯罪问题办公室提供立法援助，并便利各国审查本国立法，而不管其法律传统及社会、经济、文化和地理状况如何。

18. 示范法是一种自愿性技术援助工具，其中包含关于枪支制造、记录保持、去除功能、国际转移和有关经纪活动的预防性措施，以及源于《枪支议定书》和《有组织犯罪公约》的刑罚和程序条款。示范法将强制条款、备选条款和补充条款作了区分，后者处理与《枪支议定书》和《公约》有关的进一步的细节问题。

#### 编拟枪支示范法专家组会议

19. 毒品和犯罪问题办公室于 2009 年 11 月 3 日至 6 日、2010 年 2 月 23 日至 25 日和 2010 年 6 月 28 日至 7 月 2 日在毒品和犯罪问题办公室总部召集了三次专家组会议，就如何改进枪支示范法草案听取专家指导意见和建议。这些会议将具

---

<sup>8</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.05.V.2。

有不同实务和地理背景的专家、学术界人士和从业人员汇聚在一起，他们是以个人身份而非作为国家或政府代表应邀出席会议的。<sup>9</sup>

20. 专家们欢迎编拟一部枪支示范法，并讨论了示范法的目的、范围、结构、方法和法律影响，同时重点讨论了技术内容和执行枪支立法的挑战。一个老生常谈的问题是示范法的范围。专家们存在意见分歧，有专家认为小组的任务严格局限于《议定书》的强制性条款，另有专家认为示范法的目的是协助各国以符合《议定书》的方式加强本国的枪支立法制度。持后一种观点者声称，示范法规定的执行标准不应较《议定书》规定的标准宽松。专家们一致认为，如在每个条款中都明确说明义务的层级，则示范法确实可以列入这些不同层级的义务。就如何从结构上处理各条款的关系提出了一些备选办法和格式。为此，与会者提出从结构方面处理各种条文间关系的几种备选方案和格式，并讨论了是按主题安排条文还是按义务的层级按照条文。在讨论结束时，提出的一项建议是将示范法分为三部分，分别反映强制性条款、备选条款和补充条款，后者处理与《枪支议定书》和《公约》有关的进一步的细节问题。

21. 专家组还进一步讨论了如何最佳地反映《公约》条款及其在适当变通之后的适用问题。一些与会者坚持严格地只考虑《议定书》的条款，另一些与会者指出，为了实现《议定书》的目的——防止、打击和根除枪支的非法制造和贩运——示范法需要提供便利枪支相关案件的调查、起诉与合作的条款，因而还应处理有关的《公约》条款。建议不妨由一个单独的专家组审议这个问题。一些与会者建议，为了保持示范法在多种语文中和各个法域的一致性，应将示范法翻译成联合国其他正式语文，示范法终稿应在大陆法系观点和英美法系观点之间实现较好的平衡。

## C. 为促进和支持《枪支议定书》开展的活动

### 1. 提高认识活动

#### (a) 提高认识

22. 在审查所涉期间，毒品和犯罪问题办公室举办和参加了几次提高认识和能力建设举措，以促进《枪支议定书》和其他相关文书的执行，其中包括：在日

<sup>9</sup> 下列国家的专家应邀出席了会议：阿根廷、澳大利亚、比利时、巴西、智利、中国、克罗地亚、埃塞俄比亚、危地马拉、印度、意大利、肯尼亚、尼日利亚、秘鲁、圣文森特和格林纳丁斯、塞内加尔、西班牙、前南斯拉夫的马其顿共和国、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国和美利坚合众国。下列组织出席了会议：小武器问题协调行动组织、反恐怖主义委员会执行局、欧盟委员会、东非共同体、国际刑事警察组织（刑警组织）、南部非洲警察首长区域合作组织和欧洲安全与合作组织。民间社会和私营部门的与会者包括：和平与安全研究和信息小组、国际禁止小武器行动网秘书处、更安全世界组织、小武器调查组织、意大利全国枪支和弹药制造商协会、FN 赫斯塔尔公司和体育射击活动未来问题世界论坛。

内瓦论坛<sup>10</sup>于2009年6月10日在日内瓦举办的由大约30名国际组织、民间社会和成员国代表参加的论坛上，毒品和犯罪问题办公室就《枪支议定书》及其与其他法律文书的关系作了专题介绍；在体育射击活动未来问题世界论坛于2010年3月17日在德国纽伦堡召开年会期间，就《枪支议定书》的范围和适用及编拟《议定书》示范立法作了专题介绍并与体育射击界和狩猎界举行了圆桌讨论。

(b) 枪支问题研究和分析

23. 毒品和犯罪问题办公室开展了一系列研究，这些研究改进了关于枪支非法制造和贩运和武装暴力及其与跨国有组织犯罪之间关系的循证知识。专门涉及枪支问题的出版物举例如下：关于巴尔干地区的犯罪与稳定的出版物、“西非的跨国贩运与法治：威胁评估”和“犯罪全球化：跨国有组织犯罪威胁评估”。毒品和犯罪问题办公室还在开展一项中非威胁评估和一项非法资金流研究，后一个问题可能与枪支非法制造和贩运问题交织在一起。

24. 需要进一步发展关于枪支非法制造和贩运的跨国方面的循证知识，以更好地理解其模式、趋势和路线及枪支非法制造和贩运和有组织犯罪之间的联系。毒品和犯罪问题办公室建议除其他外利用对扣押和没收的枪支和弹药的分析 and 追查结果开展一项研究，最初将重点放在非洲和拉丁美洲和加勒比。

(c) 在武装暴力和预防犯罪领域开展的活动

25. 毒品和犯罪问题办公室开展了一些活动，目的是促进对武装暴力的性质和程度的理解，并防止和减少武装暴力。这些活动包括在“非洲数据”举措下在几个非洲国家开展的犯罪和犯罪受害调查。尤其是在肯尼亚进行的全国犯罪受害调查包括一个武装暴力模块，目的是收集枪支可获性、拥有情况和用于犯罪情况等数据。2009年12月，毒品和犯罪问题办公室发布了最新的全球凶杀统计数据，提供了192个国家和领土的故意杀人率估计数。目前正结合《武装暴力与发展问题日内瓦宣言》和编写第二份“全球武装暴力负担报告”，就凶杀的根本原因和性质和刑事司法系统对涉及武装暴力的犯罪的对策开展进一步研究。

2. 立法和业务支持和有关方案拟订

(a) 立法援助和法律建议

26. 毒品和犯罪问题办公室向多民族玻利维亚国提供了关于审查一项枪支法案草案的初步法律建议。多民族玻利维亚国尚未通过综合性枪支立法，它请毒品和犯罪问题办公室通过共同拟订的综合国家方案提供援助。毒品和犯罪问题办

<sup>10</sup> 日内瓦论坛是日内瓦贵格会联合国办事处、联合国裁军研究所和国际和发展研究生院属冲突、发展和建设和平问题中心的一项联合举措。

公室正在与当地其他伙伴协调活动，以避免重复工作，并使产出最大化。其他几个国家也表示需要立法援助、差距分析和枪支问题法律起草支持。

27. 在非洲裁军区域中心和西非国家经济共同体（西非经共体）秘书处于 2010 年 5 月 25 日和 26 日在多哥举行的统一西非小武器和轻武器国家立法指南草案独立专家会议上，毒品和犯罪问题办公室就《枪支议定书》提供了专家建议，目的是确保各项相互补充的文书之间更大程度的统一。

(b) 能力建设和业务支持

28. 在能力建设领域，毒品和犯罪问题办公室与巴巴多斯政府、加勒比共同体（加共体）秘书处和加共体犯罪和安全问题执行机构合作，于 2009 年 6 月 3 日至 5 日在巴巴多斯克赖斯特彻奇举办了一次加勒比区域讲习班，以促进执行《枪支议定书》。讲习班汇聚了来自 13 个加勒比国家<sup>11</sup>负责枪支问题的 40 名与会者、8 个分区域非政府组织和其他几名国际专家<sup>12</sup>。讲习班的目的是促进批准和执行《议定书》，并改进加勒比从业人员在枪支管制领域的知识和技能。

29. 毒品和犯罪问题办公室为其他实体举办的能力建设活动作出了贡献：中美洲小武器管制方案和美国国务院于 2009 年 7 月 12 日至 15 日在伯利兹的伯利兹城举办的中美洲武器非法贩运区域讲习班；<sup>13</sup> 孟加拉国国际与战略研究所和非政府组织更安全世界组织于 2009 年 11 月 7 日至 9 日在孟加拉国达卡举办的南亚和平与安全及枪支管制区域讲习班；<sup>14</sup> 联合国亚洲及太平洋和平与裁军区域中心于 2009 年 2 月 18 日和 19 日在曼谷举办的东南亚非法经纪行为讲习班。

30. 2006 年启动的以哥伦比亚为基地的项目已接近完成，本报告所涉期间举办了几项活动，包括为来自军队、警察和海关部门的中级官员举办国家和分区域培训班，如 2008 年 8 月 25 日至 9 月 5 日在巴西、哥伦比亚和秘鲁边界地区即哥伦比亚莱蒂西亚为三国官员举办的培训班；2009 年 7 月 6 日至 17 日在哥伦比亚圣安德烈斯岛为中美洲国家人员举办的培训班；2009 年 5 月 4 日至 8 日与国际

<sup>11</sup> 安提瓜和巴布达、巴巴多斯、伯利兹、多米尼克、格林纳达、圭亚那、海地、牙买加、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南和特立尼达和多巴哥。来自安提瓜和巴布达、格林纳达、牙买加、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、特立尼达和多巴哥和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的非政府组织参加了讲习班。

<sup>12</sup> 巴西联邦警察局、加拿大外交和国际贸易部国际犯罪和恐怖主义司、墨西哥总检察长办公室、美国酒精、烟草、枪支和炸药局、加勒比共同体秘书处及其犯罪与安全问题执行机构、美洲国家组织、联合国开发计划署牙买加办事处、拉丁美洲和加勒比和平、裁军与发展区域中心、联合国海地稳定特派团、中美洲小武器管制方案、比利时非政府组织和平与安全研究和信息小组。

<sup>13</sup> 来自伯利兹、哥伦比亚、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、墨西哥、尼加拉瓜和巴拿马等八个国家以及中美洲一体化体系、美洲国家组织、拉丁美洲和加勒比和平、裁军与发展区域中心、毒品和犯罪问题办公室及美国和加拿大各国家机构的 40 名从业人员参加了讲习班。

<sup>14</sup> 阿富汗、孟加拉国、不丹、中国、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡等九个亚洲国家以及毒品和犯罪问题办公室、联合国亚洲及太平洋和平与裁军区域中心和南亚区域合作联盟参加了讲习班。



刑事警察组织（刑警组织）、美洲警察组织和拉丁美洲和加勒比警方情报组织合作，为各邻国大使馆军务和警务随员举办的培训班。

31. 2010年3月，毒品和犯罪问题办公室协助危地马拉政府在危地马拉南部的危地马拉城和埃斯昆特拉验证并随后销毁了大约7,000支枪支。设想还将通过共同国别方案提供进一步的援助。在巴拿马，开发署—西班牙千年发展目标成就基金资助了一个巴拿马公民安全机构间方案，该方案请毒品和犯罪问题办公室为巴拿马国家警察部队开发并实施一个全国枪支登记系统，并提供使用方面的培训。该登记簿将便利适当保持枪支记录和跟踪枪支，并为与区域内其他其他国家开展更好的合作和交换信息创造条件。

### 3. 目前的枪支方案拟订工作

32. 毒品和犯罪问题办公室和欧洲联盟正在最后审定欧盟委员会促进稳定工具下供2011至2012年实施的一个联合项目，项目通过帮助南美洲、加勒比及西非和中非部分国家批准和充分执行《公约》和《枪支议定书》，处理枪支非法制造和贩运的跨国方面及其与有组织犯罪的联系。活动包括加强有关枪支的立法和体制框架；开展旨在实施《枪支议定书》并促进预防、调查和起诉枪支相关案件方面的执法和司法合作的能力建设和培训；开展非法贩运及其跨区域方面的循证研究；评估城市团伙犯罪及其易被有组织犯罪利用的可能性。项目将加强区域和全球伙伴关系，形成协同作用并利用现有的各项努力。项目还将促进民间社会和议员更大程度地参与，鼓励国家联络点和其他从业人员之间的直接联系，以加强特别是就枪支问题、转移、贩运路线和规律及与其他犯罪的联系进行的合作及信息和良好做法交流，并促使形成有信心和相互信任的气氛。

33. 毒品和犯罪问题办公室的几个区域和国家方案包括旨在打击枪支暴力及非法制造和贩运并防范与有组织犯罪的联系的活动，反映了会员国日益严重的关切，其中包括下列活动：

(a) 《圣多明各条约》，2009年2月17日至20日在圣多明各举行的部长级会议上核准的一项加勒比区域行动计划，其中包括开展活动，特别是通过立法援助、能力建设、枪支处置和销毁方面的支持及城市犯罪分析和研究，加强国家和区域打击毒品及枪支暴力和枪支贩运的能力；

(b) 中美洲区域方案，2009年5月14日和15日在马那瓜举行的部长级会议通过，其中包括关于枪支管制的部分，强调需要执行全球和区域文书，并请毒品和犯罪问题办公室与中美洲小武器管制方案合作。中美洲区域方案设想建立一系列高级研究中心，其中一个将设在危地马拉，着重研究有组织犯罪和枪支的非法制造和贩运。该举措的目的是为本分区域提供这些特定领域的专长和知识；

(c) 2010至2012年东非区域方案，由本区域各国在2009年11月23日和24日于肯尼亚举行的部长级会议上通过，其中具体提及枪支相关罪行，将其作为一种形式的有组织犯罪，并设想开展一系列活动，目的是改进研究、立法、能力建设、合作与协调等领域的知识和能力；

(d) 西非区域方案，该方案在其他商品非法贩运标题下包括枪支贩运，侧重于增强信息共享和业务情报交流，以改进执法机构间的国内和跨国界协调；

(e) 多民族玻利维亚国政府在 2010 至 2015 年综合国家方案中论及缺乏枪支规范问题，请毒品和犯罪问题办公室提供综合一揽子援助，包括批准方面的支助、立法援助、业务方面的支助、能力建设和国际合作。毒品和犯罪问题办公室正在与联合国拉丁美洲和加勒比和平、裁军与发展区域中心（拉丁美洲和加勒比和平、裁军与发展区域中心）讨论在此领域建立伙伴关系；

(f) 在危地马拉，2010 年 3 月推出的综合国家方案专门用整整一个小节处理枪支问题，请毒品和犯罪问题办公室在武器收缴和销毁方面继续提供援助，并以其他活动作为补充，如减少枪支的非法持有和贩运，制订非法枪支没收、验证和销毁程序，并提供培训和能力建设，为执行其最近通过的枪支法提供支助。

#### 四. 与国际和区域伙伴协调与合作

34. 毒品和犯罪问题办公室参加了关于枪支的几项机构间举措，并与有关组织和实体合作，加强伙伴关系并促进和支持《枪支议定书》。

##### A. 联合国系统内的合作

###### 1. 机构间举措

35. 在全球一级，毒品和犯罪问题办公室是小武器问题协调行动机制的成员，该行动机制是秘书长为促进更多地交流信息和讨论如何在现行举措方面展开合作而建立的联合国系统范围内的协调平台。行动机制由通过各自具体行动领域处理预防暴力和减轻小武器和轻武器对社会、社区和个人影响的 22 个联合国机构组成。在本报告所涉期间，行动机制实现了联合国系统内更广泛的参与，并增强了协调作用，最终核准了其 2009 至 2013 年战略框架。毒品和犯罪问题办公室通过定期视频会议参加行动机制的会议，为实现共同目标作出了积极贡献。

###### (a) 制订国际小武器管制标准

36. 在小武器问题协调行动机制内，毒品和犯罪问题办公室为制订国际小武器管制标准提供支助，这是一套得到国际认可并经过验证的技术标准，就与小武器管制有关的法律、政策和业务问题为从业人员和决策人员提供综合指导。到目前为止，国际小武器管制标准的 26 个单元已起草完毕，并作为征求公众意见稿在网上张贴（[www.un-casa-isacs.org](http://www.un-casa-isacs.org)）。根据反恐怖主义委员会执行局和毒品和犯罪问题办公室的建议，又增加了一个刑事事项国际合作单元。

## (b) 武装暴力预防方案

37. 由于日益认识到武装暴力对许多发展目标和人道主义目标构成根本性挑战，包括对实现千年发展目标构成挑战，最近采取了一些由国家领导的举措，如 2006 年 6 月通过的《武装暴力与发展问题日内瓦宣言》。在联合国系统内，包括毒品和犯罪问题办公室在内的一些实体在合作开展机构间武装暴力预防方案，目的是通过支持制订国际政策和国家领导的综合性武装暴力预防方案，促进有效应对武装暴力。在本报告所涉期间，毒品和犯罪问题办公室参加了拟订武装暴力衡量指标专家讲习班和一次赴肯尼亚的武装暴力问题机构间联合评估访问。计划在 2010 年进行更多联合访问，对危地马拉和牙买加进行访问。毒品和犯罪问题办公室还派代表参加了 2010 年 5 月 12 日在日内瓦举行的武装暴力问题奥斯陆会议，在这次会议上，超过 60 个国家核准了《武装暴力问题奥斯陆承诺》。<sup>15</sup>

## (c) 联合国对武器贸易条约进程的投入

38. 大会在第六十三届会议上继续审议监管武器进口、出口和转移的具有法律约束力的国际文书问题。这样的文书将进一步加强包括《枪支议定书》在内的现有文书，并有利于提高透明度和加强对国际转移的管制，同时处理不受管制的常规武器贸易及其转入非法市场的问题，因而是分区域、区域和全球各级打击武器非法贩运的一个重要机制。预订于 2012 年举行一次联合国武器贸易条约会议，此前将在 2010 年和 2011 年举行一系列筹备会议，第一次筹备会议已于 2009 年 7 月 12 日至 23 日在纽约举行。毒品和犯罪问题办公室为小武器问题协调行动机制关于武器贸易条约的联合声明作出了贡献，正在考虑更积极地参加筹备会议，以讨论可能拟订的武器贸易条约和《枪支议定书》之间的联系和可望形成的协同作用。

## 2. 与其他联合国实体合作

39. 毒品和犯罪问题办公室就恐怖主义问题与反恐怖主义委员会执行局密切合作，并直接和通过小武器问题协调行动机制加强枪支管制领域的合作。反恐执行局参加了头两次编拟枪支示范法专家会议。正在考虑加强两个机构关于枪支的工作的进一步方式。毒品和犯罪问题办公室和联合国人类住区规划署将合作在部分国家开展一项联合举措，以处理易受有组织犯罪和枪支之害的薄弱环节及其对城市暴力的影响，先从牙买加开始。毒品和犯罪问题办公室还与其他联合国机构和国际组织就枪支相关问题开展合作，如东南欧和东欧管制小武器和轻武器信息中心（小武器信息中心）。小武器信息中心参加了 2008 年编拟《枪支议定书》技术准则专家会议。

<sup>15</sup> A/CONF.192/2006/RC/2，附件。

## B. 与其他区域和国际文书秘书处合作

40. 最近几年，区域和全球级别通过了其他几部有关枪支的政治文书或具有法律约束力的文书。广泛认为这些文书与《枪支议定书》相互兼容，互为补充，有助于制订和进一步定义关于枪支的国际框架。因此，在寻求形成协同作用和建立伙伴关系时应考虑到其互补性和相互加强作用。

### 1. 《行动纲领》和《国际追查文书》

41. 《枪支议定书》、《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《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》是三部关于枪支管制的全球文书。小武器问题协调行动机制反映了一个事实，即这三部文书构成全球枪支制度互为补充的基石。要想采取综合做法并形成更大程度的协同作用，提高向会员国提供的援助的效率，三部文书的秘书处相互合作是不可或缺的。秘书处裁军事务厅和毒品和犯罪问题办公室通过小武器问题协调行动机制协调工作，并增加了特别是与裁军事务厅设在利马、洛美和加德满都的三个区域中心的直接合作。

42. 在本报告所涉期间，毒品和犯罪问题办公室参加了 2010 年 6 月 14 日至 18 日在纽约举行的各国审议《小武器问题行动纲领》执行情况两年期会议。在拉丁美洲和加勒比，毒品和犯罪问题办公室继续与拉丁美洲和加勒比和平、裁军与发展区域中心合作，在安第斯地区开展枪支管制培训。拉丁美洲和加勒比和平、裁军与发展区域中心参加了 2009 年 6 月在巴巴多斯克赖斯特彻奇举行的毒品和犯罪问题办公室讲习班，并设想进一步在逐个国家开展合作。在东非，毒品和犯罪问题办公室和非洲裁军区域中心于 2009 年签署了谅解备忘录，以加强在东非的合作和联合方案拟订工作。毒品和犯罪问题办公室应邀为西非小武器和轻武器立法统一指南专家会议提供了专家建议，该指南由非洲裁军区域中心和西非经共体委员会共同拟订，目的是按照《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公约》和其他文书如《枪支议定书》统一和调整各国立法。非洲裁军区域中心和毒品和犯罪问题办公室正在讨论如何增进合作，以便为非洲几个国家提供立法援助和能力建设。2010 年，毒品和犯罪问题办公室开始与设在尼泊尔的联合国亚洲及太平洋和平与裁军区域中心合作，其结果是毒品和犯罪问题办公室参加了由该区域中心举办、2010 年 2 月 18 日和 19 日在曼谷举行的东南亚非法经纪行为讲习班，并就可能共同为本区域编制方案进行了初步讨论。

### 2. 《美洲枪支公约》

43. 2009 年，毒品和犯罪问题办公室和美洲国家组织（美洲组织）签署了谅解备忘录，以加强就包括枪支在内的一些问题的协调与合作。两个秘书处建立了直线联系，并就共同关心的问题交换信息。2009 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室参加了一次《美洲禁止非法制造和贩运枪支、弹药、炸药及其他有关材料公

约》<sup>16</sup> 咨询委员会会议和美洲组织编拟枪支没收示范条例专家组会议。这些会议为两个秘书处更密切地讨论就执行各自的公约开展合作和协调的领域提供了机会。

### 3. 关于枪支问题的非洲区域文书

44. 毒品和犯罪问题办公室邀请多数关于枪支问题的非洲法律文书的秘书处参加了编拟枪支示范法专家组会议。东非共同体和南部非洲警察首长区域合作组织/刑警组织的代表参加了会议。毒品和犯罪问题办公室在争取加强与这些实体以及与新通过的《中非管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、修理和组装这类武器的零部件的公约》（《金沙萨公约》）的秘书处的合作，以促进和支持采取综合办法和共同执行《议定书》和区域文书，并与目前的工作形成协同作用。

## C. 与其他区域组织合作

### 1. 与欧洲联盟合作

45. 欧洲联盟是毒品和犯罪问题办公室几项举措的主要捐助者。在枪支领域，欧洲联盟积极参加由毒品和犯罪问题办公室组织的上述所有编拟枪支问题技术准则和枪支示范法专家会议，目前正与毒品和犯罪问题办公室合作，以最后审定欧洲联盟促进稳定工具下供 2011 至 2012 年实施的一项联合活动。欧洲联盟是《枪支议定书》签署方，除其他以外，目前正在制订欧洲联盟实施关于进口、出口和过境管制的《议定书》第 10 条的条例。该条例如获通过，将极大地帮助统一欧洲联盟成员缔约国实施《议定书》的做法。

### 2. 中美洲一体化体系安全委员会和中美洲小武器管制方案

46. 毒品和犯罪问题办公室在中美洲和墨西哥区域方案框架内与中美洲一体化体系安全委员会密切合作，该区域方案包括关于枪支管制的一章。毒品和犯罪问题办公室曾数次与中美洲小武器管制方案合作。中美洲小武器管制方案的一名专家参加了 2009 年 6 月在巴巴多斯克赖斯特彻奇举行的毒品和犯罪问题办公室加勒比讲习班，毒品和犯罪问题办公室参加了中美洲小武器管制方案和美国国务院于 2009 年 7 月在伯利兹的伯利兹城举办的中美洲国家讨论会。该讨论会还使区域和国际组织有机会举行协调会议，讨论本区域可能就枪支管制问题开展的协调与合作。中美洲小武器管制方案的一位代表还参加了几次毒品和犯罪问题办公室枪支示范法专家会议。

<sup>16</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2029 卷，第 35005 号。

### 3. 其他组织

47. 毒品和犯罪问题办公室在几个方面与加共体秘书处和犯罪与安全问题执行机构合作，并共同举办了 2009 年 6 月在巴巴多斯举行的区域讲习班。可能在《圣多明各条约》及其关于枪支的具体部分的框架内增加关于枪支的具体合作。欧洲安全与合作组织（欧安组织）和毒品和犯罪问题办公室在包括枪支在内的许多领域开展合作。欧安组织的代表出席了毒品和犯罪问题办公室组织的编拟枪支问题技术指南和编拟枪支示范法会议。毒品和犯罪问题办公室参加了欧安组织于 2009 年 9 月在维也纳举办的旨在讨论其与小武器和轻武器有关的文件的讨论会。刑警组织和瓦塞纳尔常规武器与双重用途物品和技术出口管制安排的代表出席了编拟枪支示范法专家会议。

48. 毒品和犯罪问题办公室打算加强与南方共同市场及其枪支和弹药问题工作组的合作，以便在目前正由毒品和犯罪问题办公室和欧洲联盟编拟的枪支问题区域间项目的框架内相互合作，该项目也包括南锥体国家。

### D. 与民间社会和私营部门合作

49. 与民间社会组织和私营部门的合作在本报告所涉期间继续增长。非政府组织网国际禁止小武器行动网（禁止小武器网）在纽约方会议第四届会议上代表 700 个成员提交一份声明，支持批准和充分执行《枪支议定书》及建立有效的审议机制。2009 年，禁止小武器网支助几个非政府组织参加了由毒品和犯罪问题办公室在巴巴多斯举办的上述枪支问题区域讲习班。来自和平与安全研究和信息小组、小武器调查组织、更安全世界组织和禁止小武器网秘书处的专家参加了编拟枪支示范法专家会议。毒品和犯罪问题办公室参加了更安全世界于 2009 年 11 月在孟加拉国达卡举办的南亚和平与合作区域讨论会。

50. 与私营部门的合作和对话也得到加强。体育射击活动未来问题世界论坛欧洲分部的代表以及美国和比利时枪支制造业的代表在三次编拟枪支示范法专家会议上提供了专家建议。毒品和犯罪问题办公室参加了 2009 年 11 月在德国纽伦堡举行的世界论坛年会，毒品和犯罪问题办公室在会上就《枪支议定书》作了专题介绍。为促进更好地了解制造过程，意大利枪支和弹药制造商协会在 2010 年第二季度请毒品和犯罪问题办公室参观了其制造厂和一间验证室。

## 五. 建议为促进和支持《枪支议定书》的批准和执行开展的活动

51. 为促进批准《枪支议定书》和增加批准国数目，建议为各国利益相关者举办一系列批准前讲习班，目的是增进非缔约国对于枪支问题及《议定书》的作用的知识和认识。

52. 关于开发工具，建议采取下列行动：

(a) 为优化各国的报告工作，缔约方会议似宜鼓励秘书处寻求与相关国际和区域组织的秘书处开展更密切的合作，并探讨可否共享关于各自评估或报告

工具的信息，并实现各自评估或报告工具的相互参引，以减轻各国的报告负担，防止重复工作；

(b) 审定并在有可用资金的情况下翻译枪支示范法，确保与不同法律制度的一致性；

(c) 酌情组织一个专家组，处理枪支示范法的刑罚条款，特别是考虑《有组织犯罪公约》和《枪支议定书》的关系；

(d) 通过公布在毒品和犯罪问题办公室网站上和在区域和国家能力建设讲习班上使用而传播示范法和技术指南，将其作为向会员国提供技术援助的工具；

(e) 根据请求并在有自愿捐款的情况下开发更多工具，如：

(一) 旨在统一有关国家间枪支转移和跟踪管制程序的自动化软件应用程序和其他工具；

(二) 扣押、没收、储存、销毁和记录已销毁枪支的操作协议，并提供关于销毁和分析所没收枪支的专业援助；

(三) 与各主要记录保持系统兼容的便利使用的枪支记录系统，目的是便于跟踪和信息交流，可向本区域内外的请求国提供这类信息。

53. 为促进和支持《枪支议定书》，建议开展以下活动：

(a) 根据请求并在有自愿捐款的情况下，考虑除其他外利用对所扣押和没收的枪支和弹药的分析 and 追查结果开展一次研究，最初以非洲和拉丁美洲和加勒比为重点；

(b) 协助各国开发所扣押和没收枪支数据库，并协助对这些枪支进行记录、分析和追查，目的是得出关于枪支非法制造和贩运规律和趋势的更可靠信息并加强合作；

(c) 根据对所没收武器和弹药的分析结果，开展一次枪支贩运的跨国特点和路线研究；

(d) 通过举办旨在支持有关枪支的分区域法律统一工作的分区域法律评估和起草讲习班，并通过利用示范法和其他现有文件提供有针对性的后续援助，更加系统地应对就枪支立法援助和法律起草提出的日益增多的支助请求；

(e) 加强分区域关于预防和打击枪支非法制造和贩运并打击相关有组织犯罪活动的专门知识，除其他以外将危地马拉高级研究中心作为加强本领域区域和国际合作的平台；

(f) 为从业人员和专业调查人员和检察官编写枪支管制问题综合培训教材，并将一些单元改编为基于计算机的培训方案；

(g) 加强合作，办法是加强单一联络点和负责枪支管制及枪支相关罪行调查和起诉问题的其他当局间的直接联络，以及举行专家会议，以促进交流信息、经验和最佳做法，建立信任和统一关于枪支的政策和立法。

54. 在与其他国际和区域文书秘书处合作方面，建议开展下列活动：

(a) 举行一次负有相关的枪支任务的联合国机构和方案会议，讨论促进和执行《枪支议定书》的方式方法，以促进更大程度的合作和协同作用；

(b) 进一步加强与各区域文书秘书处的合作和伙伴关系，确保协同作用和适当协调，以开展相互增强的努力和采取综合办法，共同实施全球和国际文书，除其他外争取这些秘书处参与毒品和犯罪问题办公室的提高认识、法律援助和能力建设活动。

## 六. 结论和建议

55. 批准和充分执行一项有效的枪支管制制度要求有适当的立法框架，并要求有配备适当人员以及技术和财政资源的各种专业实体采取协调行动。在这方面，缔约方会议似宜考虑所建议的行动，特别是促进统一立法的益处，各区域间的知识和专长交流，以及除现有技术准则和示范立法外开发工具和其他材料，如培训和业务手册和材料，技术援助工具，包括标准表格和便于使用的软件应用程序，以及数据库和登记簿，以促进《枪支议定书》的执行。

56. 缔约方会议还似宜请秘书处开展下列工作：

(a) 采取必要行动以最后审定示范法，并确保其翻译和传播；

(b) 继续与全球和区域文书秘书处以及有关联合国机构和方案开展更密切的合作，以探讨共同促进和支持《枪支议定书》的批准和执行的方式方法；

(c) 举办单一联络点和主管枪支管制以及枪支相关罪行调查和起诉的其他当局区域会议，以交流信息和经验，并促进就与执行《枪支议定书》有关的所有事项进行直接联系。

57. 根据第 4/6 号决议，缔约方会议似宜考虑是否宜设立一个枪支问题不限成员名额政府间工作组，以便定期将单一联络点、决策者和负责执行《枪支议定书》及枪支相关罪行调查和起诉的从业人员召集在一起，以促进直接联络和就执行方面的挑战、贩运趋势和路线交换专家建议和信息。该工作组可就防止和打击枪支的非法制造和贩运所必须采取的共同战略和行动向缔约方会议提出建议，并请毒品和犯罪问题办公室在 2011 年举行第一次闭会期间会议，并向即将召开的缔约方会议第六届会议提交行动建议。

58. 缔约方会议还似宜考虑如何确保向处于冲突后局势的国家和最不发达国家提供持续的财政和技术援助，这些国家的边界多有漏洞，为非法枪支及其零部件和弹药的流动创造了有利条件，从而滋生了暴力和冲突。枪支管制制度在这些国家的有效运作对于世界范围内处理枪支问题至关重要。