



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
8 August 2012
Chinese
Original: English

第六届会议

2012年10月15日至19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
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关于就枪支贩运跨国性质和 所用路线展开研究的工作

秘书处的说明

一. 引言

1. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议第 5/4 号决议对于因非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药导致跨国犯罪组织在世界一些地区滋生的危害与暴力升级表示关切，并回顾《有组织犯罪公约》，特别是回顾其《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》是打击这些现象的主要全球性文书。

2. 在该项决议中，缔约方会议请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）在分析各国就被没收武器和弹药而提供的信息基础上，对枪支贩运跨国性质及其所用路线展开研究，以便由缔约方会议第六届会议予以审议。

3. 鉴于毒品和犯罪问题办公室就此目的可用资源有限，并为了推进这类全面研究的筹备工作，2012 年 3 月 29 日分发了一份普通照会，请各缔约国就以下任何实质性重要方面提供信息并提出建议：

(a) 关于自 2010 年 10 月 22 日以来所没收的武器和弹药的信息，包括缉获日期、地点和条件、运送方式、武器和弹药类型及任何其他相关信息；

* CTOC/COP/2012/1。



(b) 缔约国就枪支贩运跨国性质、偷偷运入和运出其领土的枪支所用路线而开展的现行研究、所收集的信息、数据或展开的评估，以及对所用方法的描述；

(c) 为了让毒品和犯罪问题办公室视可能拟订全面研究报告而拟议的题目、研究的规模和范围和拟议的方法；

(d) 表示有兴趣参加全面研究并为此目的提供相关信息和数据以及专业知识和/或财政资源。

4. 在编拟本说明之时，以下国家向毒品和犯罪问题办公室提供了相关信息：阿尔及利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、布基纳法索、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、法国、希腊、日本、墨西哥、葡萄牙、西班牙、阿拉伯叙利亚共和国、土库曼斯坦和津巴布韦。从各国收到的答复摘要载于下文。本说明还提供了关于拟订全面研究报告的提议和建议。

二. 枪支相关信息在确定枪支贩运跨国性质及其所用路线上的作用

5. 对于所收集、丢失、发现、缉获或没收的枪支，查明和追查这些枪支并随后对相关主要和次要数据展开分析，是了解枪支流通和供应及其卷入犯罪的事件和对安全的影响的一个重要信息来源。它还给确认贩运活动是否存在及其跨国影响、贩运路线、形态和方式提供了基本信息。

6. 《枪支议定书》第 8 条要求缔约国确保，每一枪支在制造之时均打上独特标识，至少载有可识别制造商、制造国或制造地和序号的必要信息，（第 8 条第 1(a) 款）。在进口的每一枪支上应打上简明进口标识，以便识别进口国，并且如有可能以便识别进口年份（第 8 条第 1(b) 款），如果在停用和最终处置之时把枪支从政府库存转为民用则需要打上更多标识（第 8 条第 1(c) 款）。这类信息和与这类枪支以及（如有可能）其零部件和弹药的任何国际转移有关的任何相关信息都必须在适当的登记处予以保存，各缔约国都必须设立这类登记处并且为慎重起见而在一定时间内予以维持。《议定书》规定，所需时限不得少于 10 年；但各国最好应当考虑设定更长的时限。必须为查明和追查这些枪支以及酌情为查明和追查其零部件和弹药的目的而提供该信息（《议定书》第 7 条），目的是预防和侦查其非法制造或贩运。与枪支及其零部件和弹药有关的数据越是准确完备，研究所得结论也就越加可靠，并从而对进一步的政策设计和规划也就越加有用。

7. 因此，全面研究枪支贩运的跨国性质及其所用路线必须首先从枪支本身及其能够提供的大量数据入手。弄清来源国将能确定是否存在往来于或途经某一国或某一分区域的枪支非法贩运，也有助于弄清本国国内市场是否提供了流通中的枪支。该分析将有助于确定在本国或邻近国家内部是否存在未加管制的手工作坊生产或其他形式的非法制造，并将有助于确定该问题的估计规模。确定来自于外国的枪支究竟是合法或非法进入本国并查明枪支运送所用路线和方式及其丢失或转移用途的具体情况并非没有可能。增设进口标识可以使各国政府更加准确地确定枪支转入非法渠道的时间点并从而大大缩短追查进程。将被侦查的非法枪支与有关来源国和这些武器最后登记点的数据比照参考，将能更加深入地了

解这类贩运的跨国性质及其规模。而这又能协助拟订化解这类威胁的最为适宜的国家、区域和全球对策。此种信息交流也将十分有益于确定一国所收集、发现、缉获或没收的枪支是否此前已由来源国报告被盗取或报失。

8. 已收集枪支的所有权，无论由平民、警方或军队所有，都是头等重要的标志，能够表明一国枪支供应的形态和规模以及主要的转移点和转移手段。对已收集枪支的具体情况展开分析，不论枪支是通过自愿上交、在犯罪现场加以收集或通过犯罪情报和禁制行动予以收集，均能有助于更加具体地了解这些枪支对一国犯罪和安全的影响。这类信息也是有益的指示数，有助于查清内部管制机制可能存在的漏洞或薄弱之处、常见转移方法和贩运路线以及从本国警方或军方弹药库或储存库、民用所有人或地方制造商挪作他用的可能形态。该信息至关重要，无论是对一国作出知情决定、拟订包括重点突出的沟通和提高认识战略等适当并且多样化的预防和管制措施、开展自愿收集或回购活动、拟订保护和管制已制造枪支的更为严格的安全和管制条例均至关重要。这类管制条例应就此列入有关安全可靠地存放枪支的规定以及针对国有枪支及其国内弹药库和储存的更加严格的管制和执行措施，除其他外，目的是预防和侦查盗窃、丢失以及负责监督官员的腐败行为。

9. 必须对枪支和弹药最为常见的隐匿方法和贩运方式展开分析，以便加深对贩运现状、其规模和方式以及与其他各种非法贩运之间任何联系的了解。举例说，所收到的一些答复表明，一国枪支贩运的形态与毒品贸易的贩运形态相同，两种类型的贸易经常合在一起。一旦进行了这类分析，就可准备开展更加具体的风险评估，并且可以确立更为准确的特征分析指示数，以便加强管制当局预防和侦查这类贩运的能力，在本国边界关卡更加有效地重点管制国际转移。通过努力开展国际追查和合作，也就有可能增补来源国提供的关于所收集或非法贩运的枪支的更多信息，并进一步确定这些枪支今后的动向。这样就能把握全局，得以拟订有关以下方面的更为牢靠的实证数据：这类贩运的跨国规模、贩运路线、贩运分子所使用的最为常见的作案方法及其与其他各种跨国犯罪之间有可能存在的联系。

10. 如果若干国家在若干地区以可比方式收集相同或类似信息，则可将可用数据置于更大背景之下，从而进一步提高其效用。对联合数据所形成的关系展开分析，则可更好地了解全球贩运形势，有助于确定区域间贩运之间的联系以及跨区域联系，从而能够对这类枪支贩运的数据与其他类型的贩运数据进行比较，这些类型包括毒品、重金属和人口的贩运，目的是查明相同之处以及共同的形态。

11. 最后，连续系统收集和分析这类数据，包括其并入地理信息系统的情况，将能使各国查明趋势和形态，长期衡量打击非法贩运的国家、区域和全球政策与措施取得的成就和成果。它还可以使各国得以认清一国或一地区所发生的事件之间可能具备的联系和关系，及其对邻近国家或世界其他地区所可能产生的影响，从而就能够在一定程度上预测所可能产生的溢出效应，或一国或一地区现行贩运路线的改变。它还可以帮助人们了解枪支贩运与恐怖主义和违反国际武器禁运等其他严重犯罪之间可能存在的联系，并且协助查清在若干国家和地区活动的跨国犯罪组织或网络的情况或个别犯罪组织和网络之间结成松散联盟

和联合作案的情况。

12. 本分析以这类信息为基础。由于答复为数有限，除了一些特定的并且有限的地区外，还无法就枪支贩运的跨国性质得出总体结论，也难以确定非法贩运的形态和路线。然而，作出答复的缔约国所提供的信息和详细情况使毒品和犯罪问题办公室能够得出一些结论，可能有助于展开更为全面的研究。

三. 答复摘要

A. 关于已收集、被盗或丢失、被缉获和没收的武器和弹药的信息

13. 所有答复国均提供了详略不同的有关在审查期间被收集、缉获或没收的枪支的具体信息。一些国家还提供了本国有关枪支和弹药的立法的补充信息。一国提供了有关其新近法律的详细情况，其中涉及枪支和弹药的缉获和没收、拟在缉获过程中使用的作业程序、必须登记和保留的信息类型以及法律所允许的各种形式的最终处置做法。

14. 有些国家提供了有关其收集和分析被缉获和没收武器的能力的信息。这些国家称，对相关数据集中收集并进行计算机处理，从而能够在特定时间段内及时查询和提取详细数据，根据请求与对应方共享这些数据。一国介绍了由本国检察部门内部法警负责维护的案例管理数据库的情况，该数据库收集有关所有调查程序的数据，其中包括枪支缉获情况。然而，该数据库并不载有关于缉获行动或方式以及贩运分子所用运送方法的详细情况。

15. 多数答复国提供了被没收和缉获枪支和弹药数目的信息。答复所提供的信息类型和详略程度差别很大。有些国家提供了有关查明被缉获枪支的完备信息，其中包括类型、型号、口径、登记和/或序列号。一国此外还提供了被缉获炸药和弹药的详细情况，而另有四国列出了被缉获炸药和弹药的数量。仅有两个国家提供了有关枪支与弹药和/或炸药的分类数据。一国提供了有关最为相关的案件的信息，因此，所提供的统计数字与有关审查期间的总体数字并不吻合。有些缔约国提供了有关枪支和弹药缉获日期和地点的信息，而有些缔约国仅列出缉获日期。有两个缔约国提供了标有系缉获现场的边界交界处的地图。有三个缔约国列明了被贩运枪支的来源国。

16. 根据所掌握的信息，在可比时期内，各个国家所报告的已经缉获或没收的枪支数量似乎差别很大，从几十条一直到 56,000 多条枪支不等。同样，有关已缉获弹药的信息也差别很大。在某些情况下，所提供的信息并没有顾及对弹药数据和炸药或枪支数据所作的分类。在掌握这类信息的国家，在同一时期内，已经缉获或没收的弹药数量从几百发一直到 6,215,000 发不等。

17. 在某些情况下，关于被追回的枪支的信息包括了通过自愿上交程序而收集的枪支。一国提供了分类数据，并告知毒品和犯罪问题办公室，在同一期间，除了被缉获和没收的枪支外，由主管当局交存或收集的枪支超过 840,000 条。

18. 一些国家提供了导致缉获或没收枪支和弹药的犯罪的信息，除其他犯罪外包括：武装抢劫、盗窃、劫持、无照携带枪支、偷猎、拥有枪支的许可证过期

以及未经许可拥有枪支。一国虽表示该国并无与国际贩运有关的被缉获枪支的信息，但鉴于该国边界管制薄弱，它仍未排除有可能存在向该国或途经该国偷运枪支的情况。事实上，该国所报告的已缉获枪支多数似乎来自于各种第三国（已确定的枪支制造国除其他外系北美和南美、西欧和东欧等国，包括巴尔干国家）。为确定这些枪支是否合法进口到中转国然后最终进入报告国，需要对已经缉获的和收集的枪支展开进一步追查。在这方面，仅有一个国家提供了有关枪支数目的补充信息，当时根据与一个邻国之间的双边合作协定而正式提出了追查请求。

19. 一些国家介绍了与在本国法域内发生的贩运通常联系最多的各项犯罪的情况，例如贩毒、人口贩运、洗钱和使用威胁实施盗窃。一国在答复中声称，尽管非法占有枪支的案件通常与有组织犯罪并无联系，但所得情报披露，有关武器非法交易的多数案件均与有组织犯罪有关。一些国家提供了关于枪支相关犯罪实施人国籍的信息，其中多数是报告国的国民，在有些情况下是邻近国家的国民。

B. 关于研究或评估枪支贩运跨国性质及其所用路线的信息

20. 针对贩入和贩出其领土的枪支贩运跨国性质及其所用路线，还请各国提供关于这方面既有研究和数据或评估的信息。并请如有可能还对该项研究所用方法作出说明。

21. 有三个国家提供了研究或评估枪支贩运跨国性质及其所用路线的信息，这些研究或评估由相关国家主管机关负责实施或参与实施。这些国家提供的信息侧重于枪支贩运所涉具体路线和具体地区，并提供了有关被贩运枪支的来源、类型和标识的详细情况；在某些情况下，还介绍了贩运这类枪支的具体目的。

22. 多数答复国提供了贩运枪支和弹药所用运送方式和路线的信息。多数国家指出，贩运数量多半不大，这表明它们有可能属于所谓“蚂蚁式交易”¹。一些国家认为其边界管制薄弱是非法贩运得以存在的一个主要因素。一国所作答复列入了一则地图，详细标出了进入该国的多于 55 个入境点，其中有几个属于所谓“盲目”入境港口，犯罪组织多数将其用于非法交易。

23. 答复呈现的一个常见现象是，跨境和区域间贩运继续是主导贩运形式，至少在报告国。对已提交案件所作的分析表明，最为常见的贩运手段使用了陆路贩运，由运输公司实施或使用数量不多的私人轿车和汽车等公共和私人运输手段进行，经穿越有管制和无管制的边界关卡实施贩运；同时也存在海运，使用小船并在一则案件中使用集装箱实施。也有几则在机场缉获或使用邮寄的案件。然而，所提供的信息尽管表明报告国贩运情况的确存在某种有迹可循的形态，但却不能确认这些方法是通行的贩运手段，因为缺乏充足的可比数据。

24. 虽然多数国家都称邻近国家是已贩运枪支的来源，但是关于已缉获枪支类

¹ “蚂蚁式交易”是最为重要的非法贩运形式中的一种：即未获授权的终端用户多次运送数量不多的武器，从而逐步积聚数量很多的非法武器。

型的既有信息表明，在多数情况下，所述枪支其实并非在邻近国家制造。然而，答复国未就途经邻近国家进入答复国的这类枪支的地位提供任何额外信息。完全就没有关于这些枪支以前是否由邻近国家合法拥有而后来由该国报告被盗或报失的详细情况，也没有这些枪支是否原产于第三国偷运并途经邻国进入答复国的详细情况。一个答复国表示，该地区某些国家最近发生的危机造成一些骚乱，并从而造成这些国家与邻近国家交界地带大量枪支被盗和无序流通。有五个国家详细描述了常见的贩运方法和路线。其中两个国家声称，该地区主要的枪支贩运路线也是臭名昭著的贩毒路线。

25. 一些国家详细介绍了造成国内外枪支贩运的一些最为常见的因素，例如武装冲突的残余影响、盗取储备枪支、安全措施松懈、官员失职、网上购置和从军火市场购置枪支。有两个国家特别提及利用互联网贩运枪支的可能性。同一地区各国所通过的停用要求的法规未能实现协调统一这一事实也是助长枪支及其零部件非法贩运的一个额外因素。

26. 一些国家的答复列入了对贩运分子的特征及其国籍所作的分析，多数贩运分子属于邻近国家国民或来自于这些国家。有一国就此注意到贩运分子经常使用伪造的身份证件。

27. 有些国家还介绍了为加强边界管制能力而通过或必需的相关措施。一些国家提出了若干建议，例如开展收集和销毁活动，尤其在本国报告中已确定为主要来源国的国家开展这类活动。这些活动在一些国家和地区取得了成功。有些国家还指出，在停用要求等方面，与其他国家的法规不统一或缺乏互惠，助长了非法贩运并且构成了合作的障碍。一国建议采用各种方式请各国共同反思如何克服缺乏协调统一的问题，并且把分区域现行举措用作示范。这项建议与该地区及其他地区的其他一些国家就枪支贩运对合作和安全的消极影响所作发言是一致的。在分区域内部努力推动协调统一已被视作一项很有希望的措施，它也是毒品和犯罪问题办公室通过其枪支问题全球项目而力求实现的一项主要目标。

C. 关于研究题目、规模与范围和拟议方法的信息

28. 已请各国就枪支贩运跨国性质和所用路线全面研究的题目、规模与范围和方法提出建议。

29. 一些国家给本报告提供了相关信息，承认在就枪支贩运跨国性质和所用路线展开研究方面经验不够。但有些国家仍然提及关于相关主题事项的现行研究和报告。

30. 一国建议，研究的规模应当列入尤其在发展中国家对枪支和弹药贩运的侦查力度不够的主因。缺乏有关非法贩运案件的信息可能更能说明有关侦查、预防和打击贩运的相关技能和能力的缺失，而并不能表明不存在有关非法贩运的实际事件。该国还建议，所进行的研究应当涵盖国家、区域和全球各级。另一国建议应当重点研究政治和安全危机对枪支泛滥失去控制所产生的影响。

四. 结论和建议

31. 通过普通照会收集信息这项工作表明，收集和分析有关丢失、被发现、被盗、被缉获和没收枪支的相关信息很有可能帮助获取有关枪支流通和使用现状的更为深入的知识。

32. 所收到的各种答复还表明，为了进行全面的研究，必须展开初步的实地工作，其中包括如下方面：

(a) **规模和目的。**全面研究枪支贩运跨国性质、所用贩运路线和作案方法需要在全球范围展开。为了获取有益数据，应当争取每个地区派出在数量上具有充分代表性的更多国家参与；

(b) **参与国家的支持。**这类研究要求各国的积极参与和支持。需要就研究规模、范围和持续时间形成共识，以便与各国协同合作努力；

(c) **可靠透明的方法。**需要就研究所有国家和区域部分和阶段确定和商定共同的并且可靠透明的方法。这类方法应当可以核实，并且在不同的国家和区域环境中均能易于适用；

(d) **数据的可比性。**为了得出可信的结论，应当以可比兼容的方式收集数据。该方法应当保证在内容、质量和持续时间方面采取标准统一的做法，这样做可能会造成一些挑战，因为各国在收集枪支数据方面持有不同的做法。因此，为确保所提供的信息适于列入该研究，必须形成共识并开展初步的实地工作；

(e) **数据的适宜性。**可比数据的附加价值在于，能够在共同的数据库对可比数据加以分析，并且在可能时，可将其纳入地理信息系统以便生成次要数据，目的是更好地研究、分析和了解范围更宽的贩运形势。只有可比兼容的数据方能互有联系，并且能够添入全球或区域一级。因此，采取标准统一的做法，使用共同的模板，并视可能进行实地查访，在必要时由毒品和犯罪问题办公室提供充足的技术支持，将便利努力形成共识，并有助于对数据的收集和分析；

(f) **分层展开的做法。**有一个答复国建议，在不同层面上——国家、区域和全球——开展研究，以便确定非法贩运之间可能存在的关系、联系和形态；

(g) **确定趋势和形态。**使用相同的方法和规模重复开展这项工作，将能使毒品和犯罪问题办公室制作有关枪支贩运跨国规模的更为牢固可靠和可以衡量的数据，确定长期趋势和特点。

33. 在确定有关每个国家的基线信息之后，重复开展这项工作能够确定并衡量变化、预测趋势和风险并采取补救措施。举例说，毒品和犯罪问题办公室在可可和鸦片主要生产国进行的非法作物监测项目，开展了可可和鸦片年度调查，从而提供了关于非法作物种植的生产、范围和动态变化的得到国际公认的实证信息以及稳固可靠的数据。这些调查中的数据逐步得到国际社会的信任，并且已经成为展开国家和国际分析的参照点。同样，拟订标准统一、可靠透明的方法，用于收集、追查和分析被盗、已丢失、被缉获、没收或以其他方式收集的枪支相关数据，也可生成有关枪支、其零部件和弹药非法贩运范围和动态变化

的实证透明的关键信息。地理信息系统之类其他现代做法可以成为对不然难以整理的数据和信息加以进一步可视化处理和交叉参照的宝贵工具。

34. 这类研究可以同其他国际组织合作开展，例如国际刑事警察组织（国际刑警组织）和世界海关组织，这两个组织通过其数据库向各国收集有关枪支贩运和相关事项的相关数据。国际刑警组织尤其正在与毒品和犯罪问题办公室合作落实非法枪支记录和追查管理系统这一综合数据收集系统，除现有追查支助外，该系统将列入有关被盗、已丢失和被缉获枪支的新的数据库。该数据库可为全面研究提供有益的投入，如果会员国同意，则可进行这类研究。

35. 这类研究可使用两重做法进行：(a)开展一系列分区域试点研究，对可比并且可靠的共同方法展开评估和核实，以便把该项工作保持在能够处理的范围内，对在相同区域内开展工作所产生的协同效应善加利用；并且(b)继续对这些区域研究展开交叉分析，以便找出这些调查结论之间的联系，并确定全球形态和趋势。

36. 鉴于上述情况，缔约方会议似宜：

(a) 请毒品和犯罪问题办公室在缔约国通过分区域试点研究而收集和提供的实证信息基础上，为有关枪支贩运跨国性质和所用路线的全面研究设计相关方法，并随后展开全球交叉分析；

(b) 请有兴趣的国家加入该项举措，与毒品和犯罪问题办公室合作收集和分析及时全面的数据，包括有关被缉获、没收、已丢失、被发现和被盗枪支和弹药的相关信息；事件发生的日期和地点；藏匿方法；运送方式（如果相关的话）；来源国、过境国和目的地国；以及类型、标识、序列号及可能有助于查明枪支和弹药的任何其他相关信息；

(c) 请刑警组织和世界海关组织考虑参加并支持开展这项研究，为收集有关枪支贩运及其相关事项的相关信息提供便利；

(d) 请毒品和犯罪问题办公室协同有兴趣的国家组办一次筹备会议，就确定共同方法展开讨论，商定为这项研究而拟提供的日期，并商定为开展有关收集、分析和共享所需数据的能力建设而提供的必要援助（如果缺少这些资源的话）；

(e) 协同有兴趣的国家在两年期内展开至少由三次调查组成的系列调查，以便确定信息往来并从而探明可能存在的趋势，这样就能加强这些国家分析和确定枪支跨国贩运的形态的相关能力；

(f) 请各国为落实有关枪支贩运跨国性质和所用路线的试点研究提供财政资源，并以特定区域或分区域为重点。

37. 一旦初步研究最后完成，并且已经确定关于收集、分析和共享数据的适当体制、监管和作业程序，缔约方会议还似宜在毒品和犯罪问题办公室的协助下，考虑请愿意参加这类试点研究的国家每年继续共享相关数据。