



第七十一届会议

议程项目 98(t)

全面彻底裁军：小武器和轻武器非法贸易的
各方面问题各国审议《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》执行情
况的第六次双年度会议

2016年6月6日至10日，纽约

小武器和轻武器非法贸易的各方面问题

秘书长的报告

摘要

本报告分为三节：

(a) 小武器和轻武器的非法贸易，以及《联合国从各方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》的整体执行情况；

(b) 小武器和轻武器的制造、技术和设计方面发展及其对充分和有效地执行《国际追查文书》影响的最新情况；

(c) 2001年以来为全面执行《行动纲领》而提供的财政和技术援助、包括技术和设备转让、特别是向发展中国家提供的援助的适足性、成效和可持续性。此节还述及加强为与执行《行动纲领》和《国际追查文书》有关的活动供资的选项，包括信托基金安排；以及设立对各国政府提名的执行《行动纲领》和《国际追查文书》有关领域的官员进行培训方案的选项。



一. 引言

1. 大会在其第 70/49 号决议中，请秘书长考虑到各国审议《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》执行情况的第五次双年度会议成果文件(A/CONF.192/BMS/2014/2，附件)第 27 和 38 段所提建议和请求，专门就这些问题并就本决议执行情况提出一份报告，供定于 2016 年举行的第六次双年度会议和大会第七十一届会议审议。

2. 上述成果文件提出的建议和请求如下：

(a) 在第 27(d)段中，各国承诺审议小武器和轻武器的制造、技术和设计进展及其对充分和有效地执行《国际追查文书》的影响；

(b) 在第 27(e)段中，各国建议大会请秘书长以他的初步报告(A/CONF.192/BMS/2014/1)以及 2015 年不限成员名额政府专家会议上进行的讨论为基础，通过其关于小武器和轻武器的年度综合报告，按照要求提供有关这些进展的更多信息，以供会员国在今后有关《行动纲领》和《国际追查文书》执行情况的会议上审议；

(c) 第 38(m)段中，各国请秘书处提出加强为执行《行动纲领》和《国际追查文书》的相关活动供资的选项，包括信托基金安排，并提出制定对各自政府提名的执行《行动纲领》和《国际追查文书》有关领域的官员进行培训的方案选项，以供 2015 年不限成员名额政府专家会议审议。本报告将在秘书处于 2015 年 6 月 1 日至 5 日举行的第二次关于《行动纲领》执行情况的不限成员名额政府专家会议所作介绍基础上提供更多的资料；

(d) 在第 38(n)段(一)中，各国还请秘书长就 2001 年以来为全面执行《行动纲领》而提供的财政和技术援助、包括技术和设备转让、特别向发展中国家提供的援助的适足性、成效和可持续性开展一项全面研究，并提交这项研究以供 2015 年不限成员名额政府专家会议讨论以及供第六次各国双年度会议审议。

3. 本报告是应大会的这些要求提交的。本报告分为下文所述的三节。

4. 第二节将涉及小武器和轻武器的非法贸易，以及《行动纲领》的整体执行情况。

5. 第三节将说明小武器和轻武器的制造、技术和设计方面发展及其对充分和有效地执行《国际追查文书》影响的最新情况。

6. 第四节侧重于 2001 年以来为全面执行《行动纲领》提供的财政和技术援助、包括技术和设备转让、特别向发展中国家提供的援助的适足性、成效和可持续性。此节还提供资料，说明加强为执行《行动纲领》和《国际追查文书》的有关活动供资的选项，包括信托基金安排；以及设立对政府提名的执行《行动纲领》和《国际追查文书》有关领域的官员进行培训的方案选项。

二. 小武器和轻武器的非法贸易，以及《行动纲领》的执行情况

小武器和轻武器非法贸易的影响

7. 地球上每四个人就有一人、或有 15 亿以上的人口生活在受冲突影响的不安定国家或暴力犯罪率很高的国家。¹

8. 现在，每年有 50 多万人死于暴力；大约 7 万人直接因武装冲突而丧生。²

9. 在过去十年，世界上的内战数量增加了两倍。由于战争、冲突和迫害，比有史以来任何时间都多的人不得不逃离家园，寻求庇护和找寻其他安全地点。难民和国内流离失所者承受了一些与小武器有关的最恶劣暴力事件。³

10. 非法小武器和轻武器及其弹药的普遍可得是冲突和地方犯罪的关键促动因素。这些武器可能出自不同的来源。从国外向冲突地区和犯罪猖獗的地区运送的小武器数量可能相当大，但往往是小批量发送——即以涓流方式偷运武器方式跨越管制松懈的边界。这种贸易(例如作为外国恐怖主义作战人员、海盗、武装团体或有组织犯罪辛迪加的装备)所累积的破坏稳定力是不可低估的。

11. 在国内，小武器和弹药常常通过盗窃、转售和腐败进入非法流通管道。小武器和轻武器转用是全世界的一个大问题。其原因可能是无适当管制的转让、未经批准的再转让、对保全措施不力的武库的盗窃、对武装团体或平民的馈送或涉及自然资源的易货交易。腐败往往是牵涉到转用的问题。政府的武库仍然是非法武器的重要来源。

12. 受小武器和轻武器非法贸易之害最严重的是在犯罪和冲突环境下困于武装暴力的平民，他们往往处于贫困、匮乏和极度不平等的状况。冲突是造成近 8 亿人食不果腹一个关键因素。⁴

13. 关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的 2015 年全球研究报告发出了加快裁军的响亮呼吁，有力地表明全球军火贸易与妇女和女童的不安全状况同时存在。研究报告阐述了小武器暴力、基于性别的暴力和有组织犯罪问题之间的联系。

¹ 世界银行，《世界发展报告：冲突、安全与发展》(华盛顿特区，2011年)。

² 武装暴力与发展问题日内瓦宣言秘书处，Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts (剑桥，剑桥大学出版社，2015年)。

³ Forced Migration Online, “Displacement and small arms”. Available from <http://forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/small-arms-and-forced-migration/displacement-and-small-arms>。

⁴ 国际粮食政策研究所，2015 年全球饥饿指数：武装冲突与饥饿的挑战(波恩/华盛顿特区/都柏林，2015年)。

14. 由于对联合国工作人员和其他人道主义组织的武装袭击，小武器和轻武器非法贸易导致拯救生命的人道主义和发展行动被中止或推迟。此类后果对联合国工作的几乎所有领域都产生了不利影响。无论是在维护国际和平与安全、促进社会和经济方面，还是在支持维持和平行动、建设和平努力、监测制裁和武器禁运方面，抑或是在提供粮食援助或保护和援助国内流离失所者和难民、保护儿童和平民、促进性别平等或促进法治方面，联合国都面临严重挑战和挫折，而最终原因可以追溯到小武器和轻武器非法贸易的后果。

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

15. 2001 年，会员国通过了《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》。这项具有政治约束力的文书奠定了在国家、区域和全球各级采取行动的基础，并已成为各国、各国际组织和民间社会的一项宝贵工具。它建议就有关追查非法小武器的一项单独文书开始谈判，谈判于 2005 年结束，并为会员国更加注意小武器非法中介活动问题铺平了道路。《行动纲领》载有关于改进国家立法和管制的建议，以及提供国际援助和开展国际合作的具体建议。

国家一级

16. 在执行《行动纲领》方面已取得进一步进展。越来越多的国家已经改善有关制止小武器不受控制扩散的国家一级立法。通常在制造时都做了标识。武器的收缴和销毁举措有时会导致良好成果。许多国家把小武器行动计划纳入了国家发展战略。需要援助的国家越来越多地在国家报告中列出援助需求。

17. 不过，该文书中应在国家一级得到实施的许多要求仍未实现。库存管理不当在世界许多地方仍然是一个严重问题。非法制造、或手工生产仍在大规模继续。在进口的小武器上作出标识往往没有实施。安全部队往往无法强制执行该法律，不能保障社区安全。与其他国家调查和执法当局及与国际刑事警察组织(国际刑警组织)进行有效业务信息交换的程序制定工作还有改进余地。

区域一级

18. 《行动纲领》建议在区域一级采取的措施推动了一些很有希望的遏制小武器非法贸易的区域举措，从制定规范的观点看尤为如此。需要作出进一步努力，在国家立法和运作程序中反映出这些举措。在具备资源情况下，区域组织能够在实地做出一些切实改变；技术支助和援助往往由联合国各基金和机构的方案、举措和项目提供。这些伙伴关系确保了增效作用和资源的有效使用。

19. 阿拉伯国家联盟和欧洲安全与合作组织(欧安组织)是根据关于非法小武器和轻武器的全球会议周期定期调整区域会议时间安排的区域组织范例。按照 2012 年举行的第二次联合国审查《行动纲领》执行进度大会的规定，将区域一级和全

球一级的努力联系起来，可以产生一种协同增效的互动协作效应，对国家一级的执行工作具有积极影响。⁵

全球一级

20. 在全球一级，各国能够商定 2010 年和 2014 年举行的审议《行动纲领》执行进度双年度会议以及 2012 年举行的审查大会的实质性成果。各国在两次不限成员名额政府专家会议上举行了技术讨论(2011 年，2015 年)。在各项会议所取得的进展包括在以下各方面工作的理解：可衡量性、性别因素、在武器追查方面弹道学研究的价值、防止弹药库爆炸、讨论与武器有关的新技术的影响、审议改善援助与合作机制。今后两年将提供机会，将这些问题和其他问题作为具体内容纳入从 2018 年第三次联合国审查《行动纲领》执行进度大会开始的一个专门的新六年期工作方案。

21. 相关进程中的进展对《行动纲领》的执行工作也具有积极影响。最重要的是通过《2030 年可持续发展议程》——各会员国在大会第七十届会议开始时就已商定(第 70/1 号决议)——在防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的全球努力中是一个决定性时刻。通过纳入“到 2030 年，大幅减少非法武器流动”的具体目标，各国以有时限、可衡量、注重发展的视角，嵌入了《行动纲领》的目标，这将指导今后在《行动纲领》下开展的工作。

22. 《武器贸易条约》于 2014 年 12 月生效是最近的第二个重大时刻。适当管制国际武器贸易和采取步骤防止武器弹药遭转用，已成为对《条约》缔约国有约束力的承诺。重要的是《条约》中载有关于性别暴力的规定。《条约》执行的进展直接关系到《行动纲领》的执行。

23. 其他方面也可以看到进展。安全理事会通过了关于小武器问题的两项决议(第 2117(2013)和 2220(2015)号决议)，其中特别侧重于冲突与维持和平背景下的小武器情况。在后一项决议中，安理会呼吁加强在小武器和轻武器非法使用问题上的报告协同增效情况。该决议注意到，《联合国常规武器登记册》可用来帮助各制裁委员会确定是否有理由免除武器禁运。安理会确认，迫切需要连同小武器和轻武器问题一起解决弹药问题。此外，安理会在第 2242(2015)号决议中，鼓励增强妇女的权能，使其能参与制定和实施旨在防止非法转让小武器的各项工作。

24. 2015 年，人权理事会通过了一项有关人权与对民间获取、拥有和使用枪支的管制的第 29/10 号决议，其中理事会请联合国人权事务高级专员向其提出一份报告，说明对民间获取、拥有和使用枪支进行有效管制的不同方式，以便评估此类管制在多大程度上有利于保护人权，并确定有哪些最佳做法可指导各国在认为必

⁵ A/CONF.192/2012/RC/4，附件一，第三节，第 7 段。

要时，进一步制订有关的国家法规。随后的报告(A/HRC/32/21)概述了枪支滥用对享有人权问题的影响。报告包括建议各国“为枪支暴力的受害者提供保护和赔偿的有效措施，包括获得适当的保健服务”，并对涉及枪支滥用或非法拥有、枪支非法销售及其未经许可的国际转让等罪行加以适当处罚。重要的是，该报告强调，“对于枪支暴力和其背后的枪支、包括非法枪支扩散，必须系统地加以衡量、监测和报告”。

25. 各国通过最近设立的专门工作组和秘书处开发的工具，正越来越多地重视《联合国打击跨国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》(《枪支议定书》)的规定。⁶

26. 联合国在支持小武器和轻武器整个生命周期管理的一致性和全面性方面取得了实实在在的进展。为了向各办事处和机构提供可靠、高质量的援助，联合国系统已制定关于小武器、轻武器和弹药管制的良好做法模块包(国际小武器管制标准和国际弹药技术准则)，均已公开发表。⁷ 安全理事会在其第 2220(2015)号决议中，肯定了这些标准和准则的价值，各国审议《行动纲领》执行情况的第五次双年度会议的成果(见 A/CONF.192/BMS/2014/2，附件，第 12 段和第 17(e)段)中也确认了这一点。联合国系统及其他利益攸关方广泛适用这些标准和准则，突出了针对很大程度上跨部门专题采取协调一致办法的价值。在联合国内外许多其他实体目前在例行适用这些准则。

27. 国际刑警组织已在内部建立了关于非法小武器的业务信息交流结构，也就是非法武器记录和追查管理系统数据库。国际刑警组织报告说，数据库的使用权已扩大至所有成员国，有 146 个国家与数据库连接起来，而目前数据库已有超过 785 000 起非法枪支记录，并收到 12 000 多项追查请求。

28. 在世界海关组织内，各国于 2015 年通过了一项小武器和轻武器战略。该战略的目的是协助世界海关组织的 180 个成员国打击非法跨界贩运武器、其零部件和弹药行为。世界海关组织秘书处在这一专题上的工作侧重于制定协调一致的全球业务活动，以查明在国际供应链中的非法货运，并侧重于政策指导、技术援助以及能力建设。

29. 全球一级缺乏进展也显而易见。重要的是，《行动纲领》到目前为止在可衡量性方面存在不足，而且在具体的数字目标等方面也存在不足。《行动纲领》没有提供便于各国调查或执法当局之间进行业务信息交流的具体程序，也没有为促进国际援助和各国之间的合作提供一个框架。因此，各国难以找到合作结构并将需求与资源联系起来。

⁶ 见 www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/firearmsprotocol.html。

⁷ 见 <http://smallarmsstandards.org> 以及 www.un.org/disarmament/convarms/ammunition/IATG。

30. 小武器问题与许多相关主题相互交织。该问题在许多领域都具有相关性：从维持和平、城市内犯罪和选举，一直到海事安全、被迫移徙和公共卫生；从人权、贸易政策和航空安全，一直到军事储存管理、人道主义援助和发展。由于该问题具有全面贯穿各领域的性质，在《行动纲领》下举行的会议，应考虑到若干国家机构可能需要参与，而且与小武器控制有关的国际工作同时也在许多论坛进行。

31. 本报告提出的建议，有可能协助各国进一步加强《行动纲领》及其国际追查文书的执行，建议尤其侧重于关于各国如何能改进全球进程的管理——既在《行动纲领》会议方面，也在对支持可持续发展目标的机制的有效贡献方面。2018年第三次联合国审查《行动纲领》执行进度大会筹备工作的开始使这一努力成为日益重要的讨论议题。

立法、执法和信息交流

32. 最新的国家立法和运作良好的执法仍然是在国家一级成功解决武器非法贸易的基本要素。此外，任何政府要出台允许警察、情报部门、武装部队、边境管制部门、海岸警卫队和其他安全部门之间经常交流信息的经检测的程序，这一要素都是关键。

33. 同时，与国家安全事项有关的跨界信息交流的价值也变得更加突出。根据有关条约和协定，包括《行动纲领》及其《国际追查文书》、《枪支议定书》和《武器贸易条约》，各国一贯强调交流业务信息的必要性。此类信息交流可能涉及到武器追查、防止转用、贩运路线、非法中介、非法供应源、藏匿方法，以及加强统计、数据的收集和分析方面的能力。

34. 然而，有关安全事项的合作和信息交流仍然是国家内部和国家之间的一项严峻挑战。虽然目前的威胁比以往任何时候都更加国际化，特别是跨国有组织犯罪和暴力极端主义——大多数国家的国防和安全部门对于分享关键信息仍然比较谨慎。在处理小武器控制方面取得的进展很有限，原因在于跨界信任程度较低，联系国际同事的程序也未纳入工作计划和培训方案，对信息更多是保护而不是分享，并且没有制定增强安全和建立信任措施以改善国际关系。

建议 1

鼓励各国进一步优先重视关于武器贩运的信息跨界共享。缔结双边或区域法律互助条约或协定是这方面的重要步骤。可以在打击跨国犯罪的合作、边境管制和其他领域商定这类文书。⁸

⁸ 例如，见联合国毒品和犯罪问题办公室，《司法互助和引渡手册》(2012年，维也纳)，可查阅：www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_E.pdf，并见世界海关组织关于海关事务行政互助的双边协定范本，可查阅：http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/~/_/media/DFAAF3B7943E4A53B12475C7CE54D8BD.ashx。

建议 2

根据《国际追查文书》第 31 (e) 段，秘书处的任务是从各国收集《国际追查文书》国家联络点的信息。与此同时，各国为将合作扩大到其他国家的执法部门，已指定负责与国际刑警组织合作的国家中心局，将国家警察与国际刑警组织的全球网络连接起来。⁹ 国际刑警组织非法武器记录和追查管理系统已被确定为协助各国对武器进行追查的有效行动工具。此外，各国根据《联合国打击跨国组织犯罪公约》制定了在非法制造和贩运枪支领域负有职责的各国主管部门目录。¹⁰ 建议利用这两个就武器追查与其他国家联系的现有业务机制，简化跨界武器追查方面的实际信息交流工具。

建议 3

根据《国际追查文书》第 31 (b) 段，秘书处裁军事务厅的任务是收集各国国家标识做法的信息。只有几个国家在其国家报告中提供了这方面信息。建议国际刑警组织收集这一信息，作为国际刑警组织火器参照表、国际刑警组织弹道信息网络、非法武器记录和追查管理系统的补充。《国际追查文书》仍将是一种宝贵的规范性协议，关于武器追查的业务数据库因此全面汇集在一起。

武器储存管理；解除武装、复员和重返社会；安全部门改革

35. 武装部队和执法部门武器储存的管理工作已经成为与控制小武器和轻武器有关的最大挑战之一。武器库存若得不到适当保管就很容易被转用。武器转用往往助长和支撑武装团体、恐怖组织和有组织犯罪网络的活动。转用是非法弹药的一个主要来源(见 [A/63/182](#))。

36. 适当库存管理的一项中心内容是确定过剩情况，即无作战需求的武器和弹药。据权威性评估，国家武装部队武库的军事武器中约有 40% 可被视为多余的，因此是应该优先销毁的物品。¹¹

37. 若查明无过剩情况，则整个国家武器库存仍会视作有作战价值。过剩武器和弹药虽然不付诸使用，但会因此继续占用仓库，一年又一年地构成严重风险。

38. 在许多发展中国家和刚刚脱离武装冲突的国家，储存管理不善被认为是常事，而非例外。在这些情况下，应重点关注的不仅仅是过剩的库存，更有缺乏适当的政策这一潜在原因。各国政府仍然不知道其库存的过剩，同时各国家的储存继续是非法武器的来源，并且往往始终构成为一种爆炸性危险。

⁹ 见 www.interpol.int/About-INTERPOL/Structure-and-governance/National-Central-Bureaus。

¹⁰ 见 www.unodc.org/compath/en/index.html。

¹¹ Small Arms Survey, Small Arms Survey 2008: Risk and Resilience.(剑桥大学出版社，2008 年)。

39. 销毁是过剩的武器和弹药储存的最理想解决办法，这不仅从安全和安保角度来看如此，而且若将销毁费用与安全长期储存和保养费用相比较也是如此。¹²

40. 联合国系统各主要部门，包括裁军事务厅及其和平与裁军区域中心、联合国毒品和犯罪问题办公室、秘书处维持和平行动部(包括其警务司和地雷行动处)、联合国开发计划署和其他部门，都协助确保库存安全，协助对受影响国家以及部队派遣国的国家执法和安全部队进行相关培训。对所有相关行为者而言，由联合国制定的武器弹药管理标准——国际小武器管制标准和国际弹药技术准则——构成这方面协调一致的指南。

41. 对维持和平人员而言，冲突后民事方面的责任进一步突显。而这导致重点从解除前战斗人员武装转到社区一级对武器的控制。此外，至关重要的是，解除武装、复员和重返社会干预措施提高了国家机构和国家官员的能力。这类方案应有助于国家安全的各个方面向适当文官统治和向本国负责过渡。

建议 4

鼓励会员国尽一切努力确保武器弹药储存的安全并防止其转用。现有的自愿性指南，诸如根据联合国更安全保管方案制定的国际小武器管制标准和国际弹药技术准则，在改善可使用武器和弹药储存管理做法方面会有所助益。应始终如一地要求相关的维持和平特派团和建设和平特派团协助东道国进行储存管理。可以做更多工作，以将实体安全和储存管理方案纳入维持和平任务和行动构想。需要特别注意与冲突地区毗邻的国家的武器管理需要。

建议 5

可进一步加强联合国警察和地雷行动等构成部分以及相关情况下的联合国和平与裁军区域中心，以承担打击非法武器和弹药任务，包括收缴武器；解除武装、复员和重返社会方案；实体安全和储存管理做法；记录保存和追查；建立国家进出口管制系统；打击贩运活动；加强边境安全；预防武装暴力；加强司法体制。

建议 6

在社区一级提供安保服务是缓解武装暴力和犯罪方面的一个关键环节。应与其他特派团和包括警察、司法、惩戒、安全部门改革、地雷行动、性别平等和人权等部分在内的联合国国家工作队组成部分统一规划这些工作。只有采用完整的方式，才能可持续地改善社区一级安保服务的提供，从而改善社区安全状况。妇女和青年团体如果拥有必要的渠道和支持，在监督协议方面可以成为强有力的行为体。

¹² Mandy Turner, *Costs of Disarmament: Cost Benefit Analysis of SALW Destruction versus Storage* (日内瓦，联合国裁军研究所，2006年)。

可衡量性

42. 在《行动纲领》范围内，各国商定鼓励进一步开发旨在改善国际合作与援助的可衡量性与成效的机制(见 A/CONF.192/BMS/2014/2，第 37 段)。

43. 可衡量性不仅被越来越看做是监测全球进展情况的手段，而且被看做是政府了解在实现自身目标方面如何加以改进的重要的自我评估工具。正如世界各国领导人在拟订可持续发展目标时所表明的那样，系统性的后续落实和评估旨在推动对公民负责，在实现《2030 年可持续发展议程》方面支持开展有效的国际合作，促进交流最佳做法和相互学习(见大会第 70/1 号决议，第 73 段)。

44. 如上文第 21 段所提到的那样，各国已将《行动纲领》的主要主题事项纳入可持续发展目标。在可持续发展目标的具体目标 16.4 下，会员国力争到 2030 年除其他外大幅减少非法武器流动。因此，各国已经完成了在防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的全球努力中引入可衡量性的目标。

45. 《2030 年议程》第 58 段的规定加强了《行动纲领》与《2030 年议程》的构想连接，这项规定就是鼓励各国在其他论坛不断作出努力，处理好可能对执行《议程》构成挑战的重大问题。

可持续发展目标具体目标 16.4 下的指标

46. 《2030 年议程》第 75 段提到将采用一套全球指标来落实和评估这些目标和具体目标。这套全球指标将辅以会员国拟定的区域和国家指标。2016 年，统计委员会商定了具体目标 16.4 下的全球指标 16.4.2：按照国际标准和法律文书记录和追查的已缴获小武器和轻武器百分比(见 E/CN.3/2016/2/Rev.1)。¹³ 这项指标被归为含有概念上明确的商定定义；有关方法和标准业经订立，但各国没有定期编制数据。

47. 这一全球指标中提到的有关文书可包括《枪支议定书》、《武器贸易条约》、《行动纲领》和《国际追查文书》。其中，《行动纲领》和《国际追查文书》反映了对与小武器管制有关的事项所采取的全球商定办法。

支持关于武器的截获、记录保存和追查的国家数据收集工作

48. 总体而言，各国承诺通过本国统计机构，收集与实现可持续发展目标相关的数据。不过，许多国家的统计机构尚未针对若干指标收集数据。指标 16.4.2 就是一个很好的例子。在《2030 年议程》中，大会认识到了这一问题，为此呼吁进一步协助加强会员国的数据收集和能力建设工作，以便在缺少这类数据的国家制定国家和全球基线数据(见第 70/1 号决议，第 57 段)。

¹³ 全球指标框架由可持续发展目标各项指标机构间专家组拟订，业经统计委员会认可。该框架已提交经济及社会理事会和大会，以供进一步通过。

现有的报告机制

49. 各国强调，应尽可能利用现有报告机制提供的数据和资料(大会第 70/1 号决议，第 48 段)，后续落实工作和评估将以现有平台和工作(如果有的话)为基础”(同上，第 74(f)段)。在《国际追查文书》第 36 段中，各国承诺每两年报告一次。因此，在《国际追查文书》下提交的国家报告对于就指标 16.4.2 开展全球数据收集工作是有帮助的，也是有效的。

建议 7

鼓励各国增强其国家执法系统和国家统计机构的数据收集能力，以便以可持续的方式就指标 16.4.2 收集数据。在此类国家精简工作完成之前，在《行动纲领》及其《国际追查文书》下提交的双年度国家报告可被用来向秘书处转递有关指标 16.4.2 的国家信息。这确保了相关的国家信息将被纳入关于可持续发展目标的进展报告。

建议 8

鼓励各国政府对其国家小武器管制进行自我评估，并确定可能需要加强的领域。在这一工作方面，已经有了国际小武器管制标准评估工具。¹⁴

三. 小武器和轻武器的制造、技术和设计方面的最新发展情况及其对充分有效地执行《国际追查文书》的影响

材料¹⁵

50. 塑料正被越来越多地用于生产枪支的枪身和机匣。塑料成本更低，重量更轻，不易湿，而且不冷不热。

51. 在钢铁上压印标识，即便以后抹去，也往往可以恢复，因为标识使钢铁内里晶体结构内的次表层永久变形。标识在塑料上不能像在钢铁上那样压印；塑料最好用激光雕刻或微点打标(又称针式打标)标示。塑料上的标识一经抹掉便无法恢复，因为标识没有在武器内里的晶体结构中留下痕迹。

对执行《行动纲领》和《国际追查文书》的影响

52. 标示塑料武器部件的另一种方法是在主要的塑料构件内添加金属插件或标签，并在上面加印标识——尽管此类金属插件常在武器被转用后遭移除。总之，塑料在武器制造中的出现使追查工作变得相当复杂。

¹⁴ 由联合国裁军研究所拟订(见 <http://smallarmsstandards.org/tools>)。

¹⁵ 继秘书长的报告(A/CONF.192/BMS/2014/1)之后的再一次说明。

模块化武器

53. 步枪被越来越多地模块化制造，就是配上操作武器不可或缺的各种部件，可形成适合不同用途的不同组合。

54. 模块化可以临时改变武器的口径，而口径是识别武器的一个基本特征。在这种情况下，同一序列号如果仅在机匣或另一部件上标示，可与不同口径相关联。

对执行《行动纲领》和《国际追查文书》的影响

55. 模块化武器可配备不同部件，包括来自其他武器的部件，因此可能出现同一件武器在不同部件上有不同序列号的问题，增加了发生识别错误的风险。

56. 也可以认为，有一个以上序列号的模块化武器实际上提供了更多线索，有利于成功追查武器。《国际追查文书》第 10 段规定要在武器的一个关键部件或结构部件、例如枪身和(或)机匣上做出独特标示，并鼓励在武器其他部件、如枪管和(或)滑套或弹筒上打下独特标识。

3D 打印和手工生产

57. 制造商掌握用主要是塑料来制造小武器的生产技术后，就不难利用 3D 打印方法制造这类武器。目前，甚至可以选择用金属进行 3D 打印。

58. 3D 打印并非不用公认的工业设施制造武器的唯一方法。目前几个大陆都有车间在制造先进的手工武器。¹⁶ 通常，这些手工制品的制造不受国家管制。手工制造的范围很广，既可以是手枪和冲锋枪，也可以是迫击炮、单一发射的火箭、榴弹发射器和火箭榴弹。手工制造可包含弹药筒的换装。

对执行《行动纲领》和《国际追查文书》的影响

59. 目前，与用 3-D 技术打印可靠的武器相比，盗窃武器或在非法市场上购买武器不需要花太大力气，而且成本较低。但 3-D 打印的生产成本一旦降低，质量一旦改进，就可能成为一种有利可图的小规模制造非法武器的选项。各国不妨评估其本国法规、包括其国家管制清单的定义是否充分涵盖 3-D 打印。

微压印

60. 在击针末以激光刻有微小编码的小武器发射后，这些刻印就会被印到弹壳上。在找到弹壳后，这一微小的编码——识别武器序列号——可帮助从打出枪弹的枪支追查到其最后登记的所有人。因此，弹壳的微压印可帮助追查未被发现的武器。

¹⁶ Eric Berman, “Craft Production of Small Arms”, Small Arms Survey Research Notes, No. 3 (March 2011). 可查阅: http://smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-3.pdf.

61. 2008 年，国际警察首长协会通过了一项决议，支持在刑事调查中使用微压印技术。该协会具体确认微压印是标示和查明弹壳的不贵但有效的方法。¹⁷

对执行《行动纲领》和《国际追查文书》的影响

62. 微压印技术正被越来越多地提到是执法调查方面的一项重要改进。会员国可考虑将其纳入国家法规中。

记录保存和武器储存管理

63. 条码、射频识别和包括指纹辨认在内的生物识别技术，统统属于自动识别和数据收集技术。此类方法以电子方式识别物件，并收集其数据。这些技术被改造应用于一系列与小武器和轻武器储存管理有关的办法，以改进识别、安全和追查工作。

64. 便携式枪锁可插入武器发射管或弹药筒中，并用数码方式锁死，以确保安全储存或运输。现在已有军火储存设施和容器，要从中取走武器的话，必须输入编码或扫描指纹，或采用射频识别应用的方式。通过这种方式，就有可能追查和记录哪个人使用了哪件武器、何时使用以及用了多久。

对执行《行动纲领》和《国际追查文书》的影响

65. 世界各地薄弱的储存管理仍是让人不安、令人关切的领域。许多国家对国家拥有的武器的安全贮存、搬运、运送和处置缺乏完整的计划和始终如一的重视。国家的盘点做法不良，意味着无法查明多余的武器，导致往往是不必要的储存大量堆积。尽管采用传统的安全方法完全可能实现适当的武器储存管理，但新技术——如运用并维持得当的话——可有助于保证程序的严密。

建议 9

关于从各方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易行动纲领执行情况不限成员名额政府专家第二次会议(2015 年 6 月 1 日至 5 日, 纽约)审议了小武器和轻武器技术方面的情况发展及其在技术层面的影响。国家在各国审议《行动纲领》执行情况的第六次双年度会议和大会第七十一届会议上不妨查明这些讨论所涉的政策问题。

建议 10

具体而言，《国际追查文书》涉及一个具有相当大技术影响的专题。为了确保该文书继续具有现实意义，可以通过考虑到武器标示、记录保存和追查技术的新发展来加强该文书。会员国不妨考虑拟订文书的一个附件，例如一个技术附件，

¹⁷ 国际警察首长协会，“2008 年在加利福尼亚州圣地亚哥第 115 届年度会议上通过的决议”，第 45 页。可查阅：<http://theiacp.org/portals/0/pdfs/2008Resolutions.pdf>。

反映当今技术对小武器的标示、记录保存和追查的影响。此外，会员国可以考虑同样在《2030年可持续发展议程》背景下加强国际追查的援助和能力建设方面。

四. 2001年以来为全面执行《行动纲领》而提供的财政和技术援助、包括技术和设备转让、特别是向发展中国家提供的援助的适足性、成效和可持续性；加强为与执行《行动纲领》和《国际追查文书》有关的活动供资的选项，包括信托基金安排；设立培训有关官员方案的选项

财政和技术援助的适足性、成效和可持续性

66. 自《行动纲领》于2001年获通过以来，裁军事务厅及其和平与裁军区域中心一直在接收捐助方为小武器管制领域的项目提供的资金。十多年来这些供资机制一直像信托基金一样运作。此外，2013年设立了一个联合国支持军备管制合作信托基金，这是一个捐助者持续参与的信托基金。迄今为止，10个捐助国向信托基金提供了900多万美元的捐款，由此得以在各大洲开展了数十个项目。

67. 由于小武器问题的跨部门性质很强，为各有关活动提供国际援助是通过多种渠道进行的，而这些活动本身就可被视为对《行动纲领》及其《国际追查文书》的执行。在联合国系统内，与《行动纲领》直接相关的项目，是由参与联合国内部就小武器、弹药和武器贸易进行的协调的大多数办事处、基金和机构开展的。这些渠道不一而足，既包括联合国建设和平基金，也包括联合国协助地雷行动自愿信托基金、危机预防和恢复专题信托基金、毒品和犯罪问题办公室全球枪支方案、联合国人类住区规划署加强城市安全方案、联合国制止暴力侵害妇女行为信托基金、联合国人的安全信托基金等等。国家一级的人道主义基金和“联合国一体化基金”也往往包含武器管理的内容。秘书长儿童与武装冲突问题特别代表办公室和暴力侵害儿童问题特别代表办公室的某些支助对小武器管制具有现实意义，从海地到萨赫勒到阿富汗的联合国各特派团对务实的小武器管制措施的支助也是如此。

68. 在就这些问题开展援助和能力建设方面，会员国还与国际海事组织、国际刑警组织、世界银行和世界海关组织等专门机构和非联合国实体进行了密切的互动协作。武器贸易条约自愿信托基金预期是就武器管制开展能力建设的另一个重要渠道。

69. 双边援助以及通过区域组织开展的援助也对上述援助作了补充。

70. 总之，对于希望就小武器的管理和控制提供务实援助的捐助国——以及对于需要这种援助的受影响国家——有从全球到区域、从专题到国家一级的一系列供资选项。

国家报告：2002-2006 年报告期

71. 已提醒各国注意，《行动纲领》下的国家报告商定模板并不包含关于财政和技术援助的适足性、成效和可持续性的资料。

72. 2006 年，联合国裁军研究所公布了一项对各国就支持执行《行动纲领》的国际援助而提供的资料的分析。¹⁸ 报告指出，紧接在通过《行动纲领》之后，所提供的财政援助数额大幅增加。据报告，在 2001 年至 2005 年期间，在至少 94 个国家开展了约 600 项不同的活动，费用总额估计达 6.6 亿美元。

73. 就金额而言，大部分援助被分配给解除武装、复员和重返社会方案，其次是小武器和轻武器及弹药的销毁、武器收缴和储存管理。

74. 报告依据的是向成员国分发的一份调查问卷，因为国家报告太少，而且没有足够的数据可供分析。报告确认，国家可只罗列其活动的选定实例，连贯一致地列述所提供援助的货币价值的国家报告很少，而列述收到的援助的报告更少。¹⁹

国家报告：2007-2016 年报告期

75. 对于 2006 年以后的年份，没有有关国际援助的全面分析。下表列示了可从秘书处收到的国家报告推断出的信息。

表 1
所收到的报告数目

	非洲	亚洲及太平洋	东欧	拉丁美洲和加勒比	西欧及其他国家	共计
2007-2008	34	17	20	16	23	110
2009-2010	34	18	19	15	22	108
2011-2012	22	12	19	13	18	84
2013-2014	20	11	17	12	16	76
2015-2016	15	10	16	14	14	69

¹⁸ Kerry Maze and Sarah Parker, International Assistance for Implementing the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects. 全球调查结果（日内瓦，联合国裁军研究所，2006 年）。

¹⁹ 同上，第 4 页。

表 2
在国家报告中提出援助请求的国家数目

	非洲	亚洲及太平洋	东欧	拉丁美洲和加勒比	西欧及其他国家	共计
2007-2008	14	2	1	4	1	22
2009-2010	8	5	1	4	-	18
2011-2012	9	1	2	2	-	14
2013-2014	9	1	6	4	-	20
2015-2016	13	3	2	11	1	30

表 3
报告收到援助的国家数目

	非洲	亚洲及太平洋	东欧	拉丁美洲和加勒比	西欧及其他国家	共计
2007-2008	11	1	3	5	1	21
2009-2010	7	2	1	3	-	13
2011-2012	3	-	2	3	-	8
2013-2014	6	1	-	1	-	8
2015-2016	3	3	3	1	-	10

表 4
报告愿意提供财政和(或)技术援助的国家数目

	非洲	亚洲及太平洋	东欧	拉丁美洲和加勒比	西欧及其他国家	共计
2007-08	2	3	2	1	18	26
2009-2010	3	2	5	1	17	28
2011-2012	1	2	1	1	9	14
2013-2014	1	1	1	1	11	15
2015-2016	4	1	6	4	-	15

表 5
列入所收到援助数额的国家数目, 以及这些数额的总额

	报告所收到数额的国家数目	共计(美元)
2007-2008	20 个中的 3 个	795 000
2009-2010	13 个中的 1 个	900 000

	报告所收到数额的国家数目	共计(美元)
2011-2012	8 个中的 5 个	4 391 000
2013-2014	8 个中的 5 个	1 134 000
2015-2016	10 个中的 3 个	802 034

表 6
列入所提供援助数额的国家数目，以及这些数额的总额

	报告所提供数额的国家数目	共计(美元)
2007-2008	26 个中的 5 个	440 000
2009-2010	28 中的 10 个	90 980 000
2011-2012	14 个中的 9 个	45 528 000
2013-2014	15 个中的 6 个	290 145 000
2015-2016	10 个中的 5 个	31 665 057

76. 2015 年 7 月，秘书处向会员国发出普通照会，提醒它们应在其双年度报告之外，就自 2001 年以来为充分有效地执行《行动纲领》而开展的财政和技术援助、包括技术和设备转让、特别是向发展中国家提供的援助的适足性、成效和可持续性，提出意见和投入。²⁰

77. 在本报告编稿时，六个会员国对普通照会作出回复。关于它们的意见，可查阅：www.un.org/disarmament/bms6。

加强为与执行《行动纲领》和《国际追查文书》有关的活动供资的选项，包括信托基金安排

78. 2005 年，经济合作与发展组织(经合组织)决定，将控制、预防和减少小武器和轻武器扩散视为官方发展援助。²¹ 这与所有会员国的理解是一致的，即没有和平，就不会有可持续发展，而没有可持续发展，就不会有和平(见大会第 70/1 号决议，序言部分)。可持续发展目标中的具体目标 16.4 就是这一集体意见的最具体反映。

79. 如上文所述，为防止、打击和消除小武器和轻武器的非法贸易而提供的资金是通过双边、区域和全球各级的无数机制输送的。阻碍充分执行《行动纲领》的并非缺乏可利用的信托基金；事实上，现有的信托基金安排可接收更多捐助，可容纳更广泛的捐助者群体。

²⁰ 普通照会是第二次关于《行动纲领》执行情况的不限成员名额政府专家会议主席摘要第 53 段要求发出的(可查阅：www.un.org/disarmament/convarms/salw/mge2/)。

²¹ 见 www.poa-iss.org/RevCon2/Documents/PrepCom-Background/OECD-DAC%202005%20decision.pdf。

80. 除增加供资外，各国还可考虑加强在《行动纲领》下提供援助和开展合作的机制。重要的是，在这样做时不在联合国再重复设立一层机构：方案往往在当地会得到最好的执行。当然，在全球一级仍然可以做更多的工作，将援助请求与可能的捐助兴趣联系起来。

81. 在《行动纲领》下报告的大多数国家在国家报告中说明了本国的援助需求。不过，《行动纲领》没有提供将这些需求与现有资源相匹配的机制。提出援助需求的许多国家没有收到回复，或没有看到任何捐助方显示出兴趣。

82. 秘书处将处理这一漏洞，在每年开始在联合国支持常规武器管制的信托基金下征集提议时指明报告表明的这些需求。各国不妨考虑《行动纲领》下可能的信息交换中心安排的其他选项。

83. 指标 16.4.2 可在这方面起引导作用。在通过这一指标后，预期各国将发展能力，以记录和追查收缴的武器，并发展就这些行动收集数据的能力。援助方案可侧重于记录保存、追查和数据收集方面的能力建设。此外，援助方案还可侧重于订立额外的国家和区域指标，这与《2030 年议程》完全一致。

建议 11

在为 2018 年第三次联合国审查《行动纲领》执行进度大会进行筹备时，鼓励各国考虑加强双年度国家报告的目的。具体而言，应对报告中提出的需求请求给予更持续的对待和考虑。

建议 12

在《2030 年可持续发展议程》方面，各国已强调指出，可持续发展目标的后续落实和评估进程将以现有平台和进程(如果有的话)为基础。《行动纲领》就是这样一个现有进程。今后在《行动纲领》下举行的会议可成为就可可持续发展目标具体目标 16.4 取得进展的推动力。这也符合各国在各国审议《行动纲领》执行情况第五次双年度会议(2014)成果第 27 (-)段中商定的目标，即考虑制订一个更全面的国际援助框架的各种选项。

建议 13

除了全球指标 16.4.2 外，根据《2030 年可持续发展议程》，鼓励各国在可持续发展目标具体目标 16.4 下制订区域和国家一级的指标。第三次审查大会可成为就此类努力进行信息交流的起点。

设立培训有关官员方案的选项

84. 目前已有许多有关对小武器管制领域的官员进行培训的方案。过去一年中的几个例子将说明目前提供的与培训有关的一系列援助。

85. 维持和平行动部、特别是地雷行动处，开展了许多培训活动，内容包括武器和爆炸物危害管理；武器和弹药储存设施的翻修和建造；以及武器的收缴和销毁。毒品和犯罪问题办公室提供了：立法援助；技术援助；以及调查和起诉能力的培训，以处理复杂的、往往是跨国的枪支贩运案件。联合国开发计划署支持当局设立小武器问题国家协调机构；支持收缴小武器和开展提高认识活动，改进记录保存和武器转让许可证报告软件；在安全问题上对公民进行培训及开展减少武装暴力项目；提供了有关库存管理的培训，并支持开展标示活动。联合国儿童基金会就减少与武器有关的风险提供了政策支助和教育。联合国裁军研究所与联合国伙伴一道，就在武器和弹药管理的优先事项空白和需求方面如何开展国家评估对官员进行了培训。裁军事务厅、包括其和平与裁军区域中心就弹药的生命周期管理提供了培训；就标示和记录保存、追查和储存管理对数百名国家官员进行了培训；对女性法律从业人员进行了培训，以处理小武器贩运的有罪不罚现象；向区域组织官员提供支持；并开展了更多的培训活动。

86. 在对所有相关实体进行培训时，连贯一致地适用了《国际小武器管制标准》和《国际弹药技术准则》。

联合国裁军研究金方案

87. 裁军研究金方案于1978年由大会第一届专门讨论裁军问题的特别会议发起，其目的是对会员国的官员进行培训，并建设其能力，以使他们能更有效地参与国际裁军审议和谈判论坛。该方案的课程中始终含有小武器和轻武器的非法贸易问题。

建议 14

对国家官员的培训方案应尽可能在实地举办。有关小武器管制的全球培训方案，将不会考虑到区域和国家的具体情况。

建议 15

在评估有关对国家官员培训的方案需求时，宜将方案纳入更广泛的国家小武器战略中。培训应基于具体的需求，应针对特定类别的官员，并应有明确的成果目标。在与小武器有关的培训中，性别考虑始终具有现实意义。国家机构间培训方案往往比让来自同一区域若干国家的官员汇聚在一起进行培训效果更好。各专门机构和联合国和平与裁军区域中心可提供专业化的专门知识。

建议 16

应对侧重于就指标 16.4.2 下的数据收集进行能力建设的培训方案予以特别重视。