



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
5 March 2012
Chinese
Original: English

枪支问题工作组

2012年5月21日至22日，维也纳

临时议程**项目4、5、6

旨在提高对《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》的认识并促进其批准的措施

旨在促进执行《枪支议定书》的措施，包括开发技术援助工具

就缔约国如何更好地执行《枪支议定书》各项条款和枪支问题工作组如何在支持和促进执行《议定书》方面与打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的各国际机构进行更好的协调向缔约方会议提出的建议

联合国毒品和犯罪问题办公室为促进和支持批准和执行《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

秘书处编写的背景文件***

一. 导言

1. 国际社会日益认识到枪支同其他形式的跨国有组织犯罪（包括贩毒、洗钱和资助恐怖主义）之间的关联，并表示担忧非法贩运、扩散和滥用枪支对安全和稳定造成的威胁。

* 由于技术原因于2012年5月11日重新印发。

** CTOC/COP/WG.6/2012/1。

*** 本报告迟交是因为从实务办公室收到资料的时间晚。



2. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（《有组织犯罪公约》）¹ 缔约方会议题为“非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药”的第 5/4 号决议指出，减少枪支的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。

3. 缔约方会议还指出，《有组织犯罪公约》及其《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》（《枪支议定书》）属于打击这些犯罪的主要全球文书，并再次请各国考虑加入《议定书》并充分执行其中的各项条款。缔约方会议还促请缔约国根据《议定书》协调其国内立法，制定执行《议定书》的行动方案，向秘书处提供其国家机构或单一联络点的完整和最新信息，并使用各国根据《枪支议定书》指定的国家主管当局在线目录。

4. 在该决议中，缔约方会议请秘书处支助各国的工作并协助向缔约国提供技术援助。缔约方会议还请毒品和犯罪问题办公室最后审定示范法并以联合国所有正式语文进行传播，并制定其他技术援助工具，以支助《议定书》的执行工作，还鼓励相关国际和区域组织、私营部门和非政府组织加强与《枪支议定书》缔约国之间的合作，以充分执行《议定书》。

5. 还决定根据《有组织犯罪公约》第 32 条第 3 款和缔约方会议议事规则第 2 条第 2 款，设立一个枪支问题不限成员名额政府间工作组，为缔约方会议履行其在《枪支议定书》方面的任务授权提供建议和帮助，还决定枪支问题工作组应履行以下职能：

(a) 通过这一领域的专家和从业人员之间交流经验和做法，包括通过协助查明打击枪支贩运方面的成功做法、弱点、差距、挑战，以及优先问题和相关专题，促进执行《枪支议定书》；

(b) 就各缔约国如何才能更好地执行《枪支议定书》各项条款向缔约方会议提供建议；

(c) 协助缔约方会议就秘书处开展与执行《枪支议定书》有关的活动以及制定相关技术援助工具，向秘书处提供指导；

(d) 就该工作组如何才能在支持和促进执行《枪支议定书》方面与打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的各国际机构进行更好的协调，向缔约方会议提供建议。

6. 此外，缔约方会议还决定，枪支问题不限成员名额政府间工作组主席应向缔约方会议第六届会议提交工作组活动情况报告。

7. 本报告是根据第 5/4 号决议编写的，该决议请秘书处向该工作组通报毒品和犯罪问题办公室为协助缔约方会议促进和支持执行《枪支议定书》而开展的活动、与其他有关的国际组织和区域组织开展的协调、培训和能力建设领域的最佳做法，以及旨在防止和打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的宣传战略，使工作组能够履行为其规定的职能。

¹ 联合国《条约汇编》，第 2241 卷，第 39574 号。

二. 枪支对武装冲突、犯罪和人的安全的影响

枪支对武装冲突和犯罪的影响

8. 在武装暴力和涉及犯罪的情形下，枪支和弹药会对和平与安全造成各种各样的影响。了解枪支的复杂多面性对于进一步制定适当的刑事司法对策至关重要。

1. 枪支作为延长武装冲突的工具

9. 枪支对武装冲突的影响是不可否认的。通常认为，枪支容易获得（无论是通过非法制造还是通过贩运），以及毫无控制的枪支扩散和滥用，是促成和加剧武装对抗、加重犯罪程度、破坏人的发展和社会经济发展、阻碍实现千年发展目标的基本要素。特别是，枪支和弹药的非法流动与违反国际武器禁运相结合，会成为延长武装冲突的决定因素，有时还决定着武装冲突的结果。

2. 枪支作为暴力工具

10. 枪支对犯罪和安全的影响是显而易见的，枪支在武装暴力和犯罪中发挥着主导作用，既是实施犯罪的致命工具，又是利润丰厚的非法贩运商品。枪支一旦用于大规模的犯罪活动，将会破坏国家制度，散播恐惧和不安全感，助长有罪不罚的风气。不那么明显的影响是，社会中的大量犯罪会损害使社会得以正常运转的信任、规范和网络。

11. 尽管很难认定，但枪支的提供和杀人行为之间似乎存在着恶性关系。据毒品和犯罪问题办公室 2011 年《全球杀人问题研究报告》称，2010 年全球与冲突无关的故意杀人总数估计为 468,000 例。其中超过三分之一（36%）发生在非洲，31%发生在南北美洲，27%在亚洲，5%在欧洲，1%在大洋洲。²这份研究报告还指出，全球杀人总数中有 42%是使用枪支实施的。在一些区域，枪支往往与有组织犯罪集团的非法活动有关，因而这一百分比要高得多，例如在南北美洲，在暴力犯罪中使用枪支占有所有杀人行为的 74%，而在欧洲占 21%。

3. 枪支作为获取权力的工具

12. 枪支还通常被犯罪组织和团伙用来协助实施其他犯罪并保持和（或）攫取人身支配权和财富。枪支与有组织犯罪密切相关，特别是贩毒、人口贩运、海盗、团伙犯罪，以及其他严重犯罪，如恐怖主义、诱拐和绑架。如果犯罪集团无法获得枪支和其他武器，许多此类犯罪是不可能实施的。

13. 例如，在中美洲和加勒比——这两个区域位于毒品的主要供求市场和非法贩运的枪支反向流动的交叉路口，毒品交易一直是犯罪和暴力不断升级的决定因素。毒品市场的突然变化，无论是毒品流减少还是大量涌入，都可能在这两

² 毒品和犯罪问题办公室《全球杀人问题研究报告》（2011 年）。

个区域导致致命的暴力，原因是涉及毒品市场控制权的竞争和冲突加剧。此外，在一些城市地区，团伙犯罪与某种“枪支文化”有关，这种文化崇尚枪支，将枪支作为团伙成员身份所不可或缺的一部份，似乎是武装暴力和枪支犯罪的一个主要推动力。³另一个犯罪实例是海盗，海盗近年来演变成为一种复杂的有组织犯罪形式，通常需要获得枪支才能实施。

14. 一般来说，武器的流通和流动往往也是不安全和不稳定的源头，一旦发生跨国组织犯罪行为，这种不安全和不稳定便可能散布到邻国。例如，最近利比亚的危机使这一次区域的各种犯罪集团和恐怖主义集团有机会从被洗劫的政府仓库中获取枪支、地对空导弹和弹药，造成邻国犯罪率上升。在这些情况下，面对能随时从黑市获得武器的全副武装的有组织犯罪集团的力量，警察和军队等安全机构的执法能力有时会大幅减弱，整个社会的社会组织也会随时受到破坏。

4. 枪支作为非法贩运的商品

15. 枪支不仅是实施暴力和施行权力的重要工具，还是通常掌握在有组织犯罪集团手中的利润丰厚的非法商品。关于枪支贩运等秘密活动的价值，尽管难以获得可靠数据，但据估计，非法枪支贸易每年的价值在 1.7 亿到 3.2 亿美元之间。⁴

16. 有组织犯罪集团正日益朝跨国和多重犯罪的方向发展，其行动日益多样化，而且似乎参与促成向冲突和冲突后地区的武装集团和城市团伙非法出售武器和弹药，特别是在非洲和拉丁美洲，因为这些地区的这类集团正日益军事化。

17. 枪支贩运往往会被描述为一种复杂的跨国犯罪，要实施这种犯罪，需要有组织犯罪集团的参与，因为枪支贩运要有三人以上参与，需要不同类型的专业知识，而且是跨国性质的。枪支贩运还以多种方式与其他贩运形式相联系：共用贩运路线，使用相同的分销网络和洗钱系统，以及用枪支交换毒品或其他商品。通常，毒品生意会产生对非法枪支的需求，并形成一种可用于枪支贩运的国际系统。还有的情形是，枪支贩运与其他非法商品有关，其中包括矿物、野生动植物、牲畜甚至是食品，这些商品有时用于换取武器。

三. 《枪支议定书》对于打击非法制造和贩运枪支的重要性

18. 《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，便利对相关罪行展开调查和起诉。《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。

³ 毒品和犯罪问题办公室《中美洲的犯罪与发展》（2007 年）。

⁴ 毒品和犯罪问题办公室《犯罪全球化：跨国有组织犯罪威胁评估》（2010 年）。

A. 枪支问题全球项目

19. 按照缔约方会议通过的第 5/4 号决议，毒品和犯罪问题办公室继续进行宣传，并推广和开发技术援助工具，以鼓励批准和执行《枪支议定书》。2011 年，毒品和犯罪问题办公室启动了枪支问题全球项目，目的是促进和便利《枪支议定书》的批准和执行，并对各国在这方面的努力予以协助。

20. 毒品和犯罪问题办公室已经在枪支问题全球项目的框架内着手执行一个由欧洲联盟资助的项目，该项目题为“通过执行《跨国有组织犯罪公约》及其《枪支议定书》打击非法跨国武器贩运活动”，侧重于以下几组活动：

(a) 宣传和促进批准《枪支议定书》；

(b) 开发专业工具；

(c) 制定立法以加强枪支方面的法律和监管框架，并促进各区域内法律和做法的协调；

(d) 能力建设和培训，目的是减少非法枪支供应量，并加强枪支监管框架，特别是在枪支的标识、记录保存、转让管制、收缴和销毁等方面；

(e) 培训和能力建设，目的是加强刑事司法对策并促进在打击非法贩运枪支和相关犯罪方面的有效国际合作和信息交流；

(f) 增加对跨国枪支贩运方式的了解并增进民间社会的参与。

21. 成立了一个由专家个人以及联合国相关机构代表和其他国际组织代表组成的项目咨询小组，目的是在具体项目活动的实施方面向毒品和犯罪问题办公室提供协助和咨询，并促进在实地形成协同效应。该方案目前涵盖西非、南美洲和加勒比的 15 个国家。⁵还有几个国家在枪支问题全球项目下请求了援助，毒品和犯罪问题办公室目前正在寻求追加资金，以将该方案扩展到这些国家。

B. 增进知识并增加对《议定书》的批准数量

1. 目前的批准状况

22. 自《枪支议定书》2001 年 5 月 31 日通过以来，遵守该《议定书》的国家数量一直在缓慢而稳定地增加。迄今为止，共有 90 个缔约国加入或批准了《议定书》，占《有组织犯罪公约》缔约国数量的一半以上。

23. 会员国越来越多地表示担忧枪支及其与有组织犯罪的联系所带来的威胁和风险。需要各国、毒品和犯罪问题办公室及伙伴组织加大努力，对《枪支议定书》进行充分解释并传播有关信息，还要提高人们对《议定书》的认识和理解，以促进其批准和执行。

⁵ 阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、巴拉圭、乌拉圭、牙买加、贝宁、布基纳法索、冈比亚、加纳、马里、毛里塔尼亚、塞内加尔和多哥。

2. 进行宣传以提高人们对《议定书》的认识并促进其批准

24. 自缔约方会议第五届会议以来，毒品和犯罪问题办公室继续通过常规推广活动以及对有兴趣的会员国进行个别支助和咨询，支持批准和执行《枪支议定书》。

25. 2011 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室在预防犯罪和刑事司法委员会会议的间隙，组织了一次题为“批准《枪支议定书》与欧盟成员国”的主题周边活动。这次活动是与联合国系统学术委员会、世界受害者研究学会和小武器调查组织合作组织的。计划在 2012 年 4 月犯罪委员会会议间隙举办关于开发专业工具促进执行《议定书》的周边活动。在缔约方会议分别于 2008 和 2010 年举行的第四和第五届会议期间，也举办了与枪支有关的周边活动。

26. 毒品和犯罪问题办公室还参加了另外几次宣传和增进知识活动，这些活动的目的是增进对《枪支议定书》的理解并增进国际和区域层面的合作和伙伴关系：2011 年 4 月 6 日，毒品和犯罪问题办公室参加了在瑞士日内瓦举行的关于“加强裁军：打击武器和材料的非法贸易”的讲习班，这次讲习班由联合国裁军研究所、弗里德里希-艾伯特基金会和日内瓦安全政策中心组织，讨论了非法武器贸易特别是在非洲造成的难题。毒品和犯罪问题办公室还参加了维也纳大学、联合国系统学术委员会和联合国新闻处分别于 2011 年 10 月 19 日和 11 月 15 日组织的一系列研讨会和网上研讨会。

27. 毒品和犯罪问题办公室继续保持与有兴趣更多了解《枪支议定书》的相关信息并探讨加入《议定书》的各种办法的国家公开对话，向其提供补充资料、立法和政策咨询，并解释要遵守该文书有哪些要求。毒品和犯罪问题办公室已向澳大利亚、奥地利、多民族玻利维亚国、哥伦比亚、法国、加纳、冈比亚、印度尼西亚和伊朗伊斯兰共和国提供了此类信息。

28. 过去，毒品和犯罪问题办公室为传播知识和开展宣传以及促进批准和执行其监护的各项法律文书的活动划拨了大量资金。在《枪支议定书》方面，这种工作的规模较为有限，主要是因为《议定书》通过的日期较晚，而且其后为这类活动提供的资金逐渐减少。但经验表明，只要毒品和犯罪问题办公室能够充分推广并宣传其各项文书，便大大有助于在特定区域提高批准数量。例如，在批准数量一向很低的加勒比，毒品和犯罪问题办公室 2009 年得以为加勒比所有国家组织了一期批准前讲习班，并有大量民间社会人员参加，尽管没有得到追加资金来确保充分的后续支助，但后来批准数量增加了。⁶在批准数量同样很低、毒品和犯罪问题办公室无法提供此类支助的区域，如东南亚和太平洋，批准数量仍然很低。

C. 制作工具用于执行《枪支议定书》

29. 按照第 5/4 号决议，毒品和犯罪问题办公室已经完成并继续制作法律和技术

⁶ 在过去两年中，批准《议定书》的有：安提瓜和巴布达、巴哈马、多米尼加共和国、海地，以及圣文森特和格林纳丁斯。

工具，用于便利收集和交换《枪支议定书》相关事项方面的信息，此外还有促进批准和执行《议定书》的工具。

1. 现有工具

(a) 枪支问题自评问卷（基于统括调查软件）

30. 在缔约方会议的请求下，对综合自评软件进行了修订，并以联合国六种正式语文提供。缔约方会议决定，该统括调查软件将成为目前正在谈判的审议机制的一个重要组成部分。统括调查软件是各国对本国执行《有组织犯罪公约》及其各项议定书的情况进行深入评估的一个良好起点，也是审议具体执行做法和难题并发现差距和技术援助需要的良好起点。毒品和犯罪问题办公室主要以统括调查软件为基础制作了一份简明调查问卷，以及差距分析和国别评估的范本，目前正在用于分析参加枪支问题项目的国家的规范和制度框架。

(b) 确定《议定书》第 13 条所规定的单一联络点：国家主管当局在线目录

31. 《枪支议定书》第 13 条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。这样，调查人员在需要从另一缔约国获取关于枪支或相关事项的信息时，知道与本国的哪个人联系，国家联络点也知道与另一缔约国的哪个人联系。因此，根据缔约方会议第 4/2 号决定，为促进和便利各国就《枪支议定书》相关事项开展更多合作，毒品和犯罪问题办公室扩充了国家主管当局在线名录，收录了各国根据《枪支议定书》指定的单一联络点。在本报告编写时，该名录收录了缔约国和一个签署国的 33 个《枪支议定书》相关事项单一联络点的联系信息（而上一报告期的数目是 21 个）。

32. 缔约方会议第 5/4 号决议再次促请缔约国“向秘书处提供其国家机构或单一联络点的完整和最新信息，并利用各国根据《枪支议定书》指定的国家主管当局在线名录”。按照这一请求，毒品和犯罪问题办公室已向《议定书》的缔约国和签署国发送了普通照会，请其向秘书处提供必要信息。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，并使用在线名录。

(c) 枪支示范法

33. 按照缔约方会议第 5/4 号决议，毒品和犯罪问题办公室于 2010 年审定了《毒品和犯罪问题办公室关于打击非法制造和贩运枪支的示范法》，并于 2011 年出版了英文版。⁷《示范法》是 2009 年到 2010 年期间举办的有来自各个国家

⁷ 《示范法》可在毒品和犯罪问题办公室网站（www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html#Firearms_Model_Law）下载。可应请求提供数量有限的英文版纸面文本。

和区域的专家和从业人员参与的多次讲习班的过程中编制的，⁸用于更好地协助缔约国将《有组织犯罪公约》和《枪支议定书》的条约语言转化为国内法律条文，并协助缔约国按照《议定书》加强本国在枪支方面的法律制度。《示范法》是对《联合国打击跨国组织犯罪公约及其议定书实施立法指南》⁹的补充。其范围广泛的条文涵盖了预防性的枪支管制措施，如关于枪支制造、记录保存、去除功能和国际转移及相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》的惩罚措施和程序措施。

34. 《示范法》目前正在翻译成联合国所有正式语文，以更广泛地传播。毒品和犯罪问题办公室目前正在寻求追加资金，以推广和传播《示范法》，并通过 10 期区域法律起草讲习班向会员国提供立法培训。

2. 新工具

综合培训教材

35. 为了促进执行《枪支议定书》，毒品和犯罪问题办公室正在欧洲联盟资助的“打击非法制造和贩运枪支”项目的框架内，编制一种模块形式的综合培训教材。这一教材将述及枪支管制、枪支犯罪的调查和起诉的所有相关方面，包括一本关于对枪支和弹药进行扣押、没收、去除功能和销毁的行动手册。

36. 该教材的受益者将十分广泛，其中包括枪支管制当局、刑事司法从业人员、民间社会组织和私营部门。2011 年 10 月 19 日至 21 日在奥地利维也纳举行了一次专家会议，¹⁰汇集了各类专家，首次集体审议此类模块的结构和内容。该培训教材预计将在 2012 年期间编成，并于 2012 年最后一个季度开始用于在欧盟项目下规划的能力建设活动。

⁸ 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。

⁹ 联合国出版物，出售品编号：E.05.V.2。

¹⁰ 出席会议的专家来自下列国家：阿根廷、加拿大、哥伦比亚、埃塞俄比亚、法国/塞内加尔、牙买加、肯尼亚、墨西哥、罗马尼亚、联合王国、美利坚合众国和乌拉圭。一些伙伴组织也参加了会议，其中有：联合国反恐怖主义执行局（反恐执行局）、联合国裁军事务厅区域中心、开发署/国际小武器控制标准协调员、东南欧小武器信息中心。下列组织的代表也出席了会议：欧洲警察组织、刑警组织、欧洲安全与合作组织（欧安组织）。

D. 促进执行《枪支议定书》的活动，包括制作技术援助工具

1. 法规制定和法律起草支助

37. 下文介绍的是目前正在执行的活动，属于枪支问题全球项目的第一批活动，其目的是促进批准和加强受益国的枪支管制立法框架：

(a) 在西非和南美洲至少 15 个国家进行的国家自评、立法评估和差距分析

38. 毒品和犯罪问题办公室正在协助各国完成国家自评，自评内容有：描述本国法律和做法，发现难题和技术援助需要，进行配套研究以完成对受益国法律和制度框架的综合立法评估和差距分析。在这方面，毒品和犯罪问题办公室已经聘请了分别在南美洲和非洲工作的两名顾问协助评估工作。

(b) 国别访问

39. 毒品和犯罪问题办公室计划进行多次国别访问，以评估枪支方面的立法框架并与国家当局讨论其自我评估结果：¹¹2012 年 3 月 19 日至 24 日，毒品和犯罪问题办公室将到多民族玻利维亚国进行国别访问，主要讨论其立法框架和为通过一部枪支法而可能提供的立法起草支助，以及支助其加入《议定书》的工作，然后到巴拉圭（2012 年 3 月 25 日至 28 日）和乌拉圭（2012 年 3 月 29 日至 30 日）进行国别访问。2012 年 4 月到 6 月，毒品和犯罪问题办公室计划访问下列国家：贝宁、巴西、布基纳法索、智利、冈比亚、加纳、马里、毛里塔尼亚、塞内加尔和多哥。如有追加资金，毒品和犯罪问题办公室还将按请求对中非共和国和印度尼西亚进行大范围评估考察。

40. 2012 年 3 月 19 日至 21 日，毒品和犯罪问题办公室参加了对摩尔多瓦的国别访问，以评估枪支管制方面的立法框架，并特别就制定《议定书》所载的刑事定罪条款提供咨询。这次访问是与欧洲安全与合作组织（欧安组织）、联合国开发计划署（开发署）、联合国裁军事务厅和德国联邦经济与出口管制局联合进行的，各合作伙伴事先按照各自的任务授权和专门知识分配了职能和任务。

(c) 跨区域分析和行动计划建议

41. 毒品和犯罪问题办公室将通过一次跨区域分析，促进制定关于采取国家和区域行动计划执行《枪支议定书》的建议，还将编制补充性的区域文书。

(d) 区域法律讲习班和通过区域行动计划

42. 计划在 2012 年 5 月和 6 月分别在阿根廷和布基纳法索各举办一次区域性的法规制定讲习班，目的是汇集国内的利益方、从业人员和民间社会代表，分析并

¹¹ 在本报告编写时，并非所有国家都已提交了自我评估。

证实其研究结果，讨论可能加以协调的领域，并视可能通过一项联合行动计划。随后进行的国内利益方对话将为完善国内战略和行动计划提供进一步的信息。这两次区域讲习班的对象分别是南方共同市场的成员国和联系国以及西非经共体的成员国和毛里塔尼亚，因此讲习班组织工作将与这两个组织密切合作进行。

(e) 个性化的后续援助和法律起草支助

43. 毒品和犯罪问题办公室将通过国内利益方对话，促进讨论和通过国家枪支管制战略和行动计划，并单独提供后续立法援助，促进颁布遵守《有组织犯罪公约》及其《枪支议定书》的国内立法。

2. 能力建设和培训以减少非法枪支和弹药的供应并加强相应的枪支监管框架

44. 综合监管框架管制制度最直接的目标是减少非法枪支和弹药的供应。这是减少武装暴力和持枪犯罪的重要条件，因此也是综合枪支管制战略的一个基本要素。但对于缺乏适当的标准操作程序和必要设备的国家来说，在枪支的收缴和处置方面存在着若干难题。此外，在适当情况下，进行这些程序时还要为提起任何相关的司法程序留有余地。

45. 作为枪支问题全球项目的一部分，毒品和犯罪问题办公室协助会员国减少非法枪支和弹药的供应，并在枪支的标识、记录保存、转让管制、收缴和销毁等方面加强其枪支监管框架，途径有：制定规范以及在施行此类制度的具体技术方面提供实际的操作方面的支助。其中可包括以下活动：

(a) 开展协调的武器收缴活动

46. 应当在国内和次区域各级对这一活动进行协调。其中包括为执行枪支收缴活动而进行的宣传活动，扣押枪支的登记和合法化，以及在对收缴的枪支和弹药进行识别、登记和安全储存方面为主管的执法人员提供适当培训。

(b) 销毁枪支和弹药

47. 在活动中收缴的武器和弹药以及在搜查和扣押行动中扣押和没收的武器都将在当地以无害环境的方式销毁。如有必要，将执行标准操作程序，以保证必要的法律步骤，为证据收集和司法法庭程序提供支助。

(c) 管理武器弹药储备

48. 毒品和犯罪问题办公室将在其正在编制的综合培训教材的框架下制作能力建设工具，从而按请求协助各国加强储备管理能力。毒品和犯罪问题办公室还将为执法机构和国防机构中负责物资的官员以及直接参与武器弹药的日常处理工作的人员提供专业培训。此外，该项目还将协助改善枪支弹药登记和记录保存系统，在必要情况下，其中将包括开发专门的软件产品，用于武器识别以及

与储存库、经许可的仓库或橱柜（如当地警察局或中央储存点）中储存的此类武器、弹药和（或）炸药的管理有关的操作。

(d) 实行有效的记录保存系统

49. 毒品和犯罪问题办公室将协助各国提高其在追查个人、法人实体、国内执法机构和国防机构拥有的枪支方面开展行动的能力。随着武器登记和记录保存电子系统的开发和实行，将能够履行《枪支议定书》和《国际追踪文书》所规定的登记和记录保存要求。

(e) 支助对枪支弹药进行标识

50. 毒品和犯罪问题办公室还支助受益国充分执行《议定书》中关于标识（特别是进口标识）的要求。此类支助可包括理论培训和能力建设支助，以及在实践建造标识机器和设施并确保与之相关的培训方面的实际支助。为此，毒品和犯罪问题办公室力求与可能已经在标识领域发展了一些活动的其他双边、区域和国际伙伴以及服务提供商进行协调与合作。

3. 能力建设和培训以加强刑事司法对策并促进有效的国际合作与信息交流

51. 毒品和犯罪问题办公室将根据评估结果，与受益国密切协商，制定因地制宜的能力建设和培训计划，其中也会将国家或区域的具体需要考虑在内。综合培训教材将有助于制定更加标准化——但因地制宜的——方法，供毒品和犯罪问题办公室用于提供培训和能力建设的工作。

52. 毒品和犯罪问题办公室正在这一项目的框架内计划自 2012 年第四季度起开展以下行动：

(a) 国家（或次区域）能力建设讲习班

53. 国家能力建设活动将涉及枪支管制制度的各个方面，其目的特别是加强执法、调查和起诉部门、海关、警察和情报机构调查和起诉枪支案件并提供有效国际合作的能力。毒品和犯罪问题办公室正在计划于 2012 至 2014 年在枪支问题全球项目的框架内组织 10 期国家培训讲习班，这些讲习班将以先前的国别评估结果为基础。

(b) 两期关于国际合作的区域讲习班

54. 复杂的枪支贩运案件本身就是跨国性质的。要确保将参与非法贩运的人员绳之以法，必须进行有效的合作。在实践中，只有少数枪支贩运案件进行到了司法和最终判决阶段，主要是因为各国在这方面（包括应国际追踪请求）交流信息和适用司法协助及其他合作机制困难重重。跨区域讲习班将汇集各国和各区域负责国际合作的主管机关和枪支管制机关，讨论并促进提供国际合作的工

作，并促进枪支方面的刑事调查和起诉。

(c) 增进信息交流与合作

55. 毒品和犯罪问题办公室将通过加强现有的区域和跨区域通信与合作平台，促进单一联络点、负责枪支管制及负责侦查和起诉枪支贩运罪的主管机关之间在枪支管制方面的定期联络和信息交流。毒品和犯罪问题办公室将支助并促进次区域或全球层面现有的合作平台，如南方共同市场枪支问题工作组，西非经共体，或者为了进行执法合作，利用刑警组织的渠道和工具进行合作和追踪。

4. 研究和分析：增进对跨国枪支贩运形式的了解并增加民间社会在枪支管制问题上的参与

56. 在过去几年间，毒品和犯罪问题办公室已经对犯罪的相关问题作了多项研究，其中通常包括专门研究和分析总体枪支问题的相关章节。¹²这些研究有助于增进对非法制造和贩运枪支、武装暴力及其与有组织犯罪之间的关系的认识和总体了解。毒品和犯罪问题办公室目前正在为中美洲和加勒比、东亚和太平洋、西非和东非进行一系列跨国有组织犯罪威胁评估。这些研究预计将于 2012 年年底完成。犯罪数据和统计数字对于分析枪支对犯罪和安全的影响尤为重要。2011 年，毒品和犯罪问题办公室发表了题为“全球杀人问题研究报告”的研究报告，其中对故意杀人的分类数据、故意杀人在各个国家和地区的严重程度和影响以及与其他犯罪（特别是贩毒）之间的联系进行了分析。该研究报告还用一章讨论了枪支供应对杀人总比率的影响。

57. 对枪支问题进行循证研究和分析是极为困难的，因为在国家和区域各级缺乏准确数据。这些研究表明很难获得与枪支有关的犯罪和非法贩运方面的可靠的综合性数据。除了传闻证据之外，还需要在国际和国家层面对枪支、其制造、贩运、其扩散和滥用对犯罪和安全的影响掌握更多的循证知识。这不仅需要有更好、更准确的犯罪数据，还需要因诸如合法转让方面的信息更加透明而可能获得的信息，以及关于收缴和销毁的枪支的信息。

58. 去年在墨西哥开办了毒品和犯罪问题办公室/墨西哥国家统计和地理研究所治理、受害情况、犯罪和司法统计高级研究中心，该中心正在评估拉丁美洲小武器贩运方面的挑战，并研究如何衡量以及如何使用统计数据对拉丁美洲小武器贩运问题进行分析。

¹² 毒品和犯罪问题办公室以前出版的专门讨论枪支问题的出版物有：《犯罪及其对巴尔干半岛和受影响国家的冲击》（2008 年）、《西非的跨国贩运与法治：威胁评估》（2009 年）、《犯罪全球化：跨国有组织犯罪威胁评估》（2010 年）。毒品和犯罪问题办公室最近完成了对中部非洲跨国有组织犯罪和不稳定情况的威胁评估（2011 年）以及对非法金融流的研究，非法金融流问题很可能是与非法制造和贩运枪支问题相互交叉的。毒品和犯罪问题办公室还开展了一些活动，目的是促进对武装暴力的性质和程度的理解，并争取提出关于防止和减少武装暴力的建议。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情况调查。

59. 按照第 5/4 号决议，毒品和犯罪问题办公室还打算对扣押和没收的武器进行研究，目的是分析枪支贩运与跨国有组织犯罪之间的联系。2012 年 3 月，毒品和犯罪问题办公室向会员国发送了普通照会，请其提供关于武器扣押和销毁的情况，以便以匿名形式列入一份报告，提交缔约方会议第六届会议，供其审议。毒品和犯罪问题办公室建议，主要采用对扣押和没收的枪支弹药的分析 and 追踪结果，首先以非洲及拉丁美洲和加勒比为重点，进行一次试点研究。

四. 与国际和区域合作伙伴的协调与合作

60. 枪支问题国际框架由以下三项主要文书组成：《枪支议定书》、《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》（《行动纲领》）和《使各国能及时可靠地查明和追踪非法小武器和轻武器的国际文书》（《国际追踪文书》），其中具有法律约束力的只有《枪支议定书》。一些区域在相关领域通过了在本区域具法律约束力的公约或议定书，或不具约束力的文书。

61. 关于枪支的多项具有法律约束力和不具法律约束力的文书的存在一方面是承认枪支扩散和滥用问题在各会员国仍然十分重要，也表明这些文书的补充性质，它们全都有助于发展和进一步完善枪支问题国际法律框架。因此，在形成可能的协同效应并发展伙伴关系时，应当考虑到它们的补充性质和相辅相成的性质。

62. 而另一方面，多项文书和相关程序的存在要求各国和组织充分了解这些程序的性质和范围，并了解它们不同的任务授权，以便于了解它们所依据的法律或政治文书，并以它们的补充和相辅相成的性质为基础开展工作。这反过来将有助于按照各国在这一领域承担的国家、区域和国际承诺和义务进行知情决策。

A. 在联合国系统内部的合作

63. 毒品和犯罪问题办公室参加了若干枪支问题机构间举措，并继续与相关组织和实体合作，以加强伙伴关系，推广《枪支议定书》，并支持对枪支管制事项采取更具综合性的办法。

1. 机构间举措

64. 毒品和犯罪问题办公室是小武器协调行动的成员，该行动是秘书长为了促进对正在进行的各项举措进行信息交流和协调而建立的联合国全系统协调平台。它由 22 个联合国机构组成，这些机构在各自的具体行动领域内开展工作，从不同角度防止武装暴力并减缓小武器和轻武器对社会、社区和个人的影响。毒品和犯罪问题办公室通过小武器协调行动，定期向小武器协调行动的所有伙伴提供毒品和犯罪问题办公室各项活动的情况以及缔约方会议的工作情况。此外，小武器协调行动还发布了联合声明和报告，毒品和犯罪问题办公室在其中做出了实质性的贡献。

(a) 制定国际小武器管制标准

65. 毒品和犯罪问题办公室是小武器协调行动制定国际小武器管制标准咨商工作组的成员。该标准以《枪支议定书》、《联合国行动纲领》和《国际追踪文书》为依据，目的是协助制定枪支管制方面的全球标准。2010年11月，毒品和犯罪问题办公室参加了咨商小组的一次会议。迄今为止，共起草了26个国际小武器管制标准模块，并作为公共协商草案在网上发布（www.un-casa-isac.org）。还将编制刑事事项国际合作模块。

(b) 联合国对武器贸易条约程序的贡献

66. 按照大会关于2012年7月在纽约举行联合国武器贸易条约会议的决定，2010至2011年期间在各区域举行了一系列区域筹备会议。由于缺乏资源，毒品和犯罪问题办公室未能参加这些会议并予以协助。但毒品和犯罪问题办公室协助起草了联合声明，并为小武器协调行动就无规范的武器贸易所造成的影响进行的实证研究提供了大量资料。这项研究突出了枪支对犯罪的影响以及无规范的枪支贸易对人的安全和稳定造成的威胁，倡议通过一项更严格的文书来规范武器贸易，并倡议各国充分执行现有的枪支文书，包括《枪支议定书》和《联合国行动纲领》。

67. 毒品和犯罪问题办公室还是联合国机构间武装暴力预防方案的成员，该方案的其他成员有：联合国裁军事务厅、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人类住区规划署、世界卫生组织。该方案旨在以清楚认识武装暴力的原因、性质和影响以及迄今为止开展的减少和预防暴力的举措所产生的最佳做法为基础，针对武装暴力制定有效的对策。在该方案中，毒品和犯罪问题办公室在2009至2011年期间参加了多次机构间国别评估任务。

2. 与联合国其他实体的合作

68. 毒品和犯罪问题办公室与反恐怖主义委员会执行局在恐怖主义问题上进行了密切合作，目前正在直接或通过小武器协调行动加强其在枪支管制方面的合作。该执行局是在毒品和犯罪问题办公室全球项目下设立的项目咨询小组的成员之一，在过去几年参加了一些专家会议。这两个组织将继续合作，特别是在为预防和控制枪支犯罪和相关犯罪而制定立法和进行能力建设方面。

69. 毒品和犯罪问题办公室继续在总部和外地与联合国裁军事务厅（裁军事务厅）及其各区域中心合作。在政策制定层面，毒品和犯罪问题办公室与裁军事务厅行动方案秘书处努力实现共同的目标，即增进缔约方会议与各国审议《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》执行情况半年期会议之间的协调和信息交流，从而在这两个政府间程序之间产生更大的协同效应。2011年5月9日至13日，毒品和犯罪问题办公室参加了在纽约举行的关于执行《行动纲领》、标识、记录保存和国际合作的政府专家会议，并就毒品和犯罪问题办公室推广《枪支议定书》的工作和《枪支示范法》做了专题介绍。在外地层面，这两个组织目前正在协调各自在西非的枪支问题项目的执行工作。

B. 与其他国际组织和区域组织的合作

1. 欧洲联盟

70. 2011 年 3 月 21 日，毒品和犯罪问题办公室参加了欧洲联盟（欧盟）指令 2008/51/EC 所设立的枪支问题联络组在比利时布鲁塞尔举行的第三次会议。

71. 毒品和犯罪问题办公室在若干专题领域与欧洲联盟保持着密切合作。欧盟目前是毒品和犯罪问题办公室枪支工作的主要捐助方。由于欧盟的财政援助，毒品和犯罪问题办公室启动了枪支问题全球项目，向参加该项目的 15 个国家提供援助。在今后几个月内，毒品和犯罪问题办公室打算与欧盟探讨各种办法，视可能将其合作范围扩展到其他区域和提出请求的国家。

2. 国际刑事警察组织（刑警组织）

72. 刑警组织与毒品和犯罪问题办公室目前正在欧洲联盟的资助下，在几乎相同的国家和地区执行两个独立但互补的枪支项目。这为增进合作提供了有利的基础。刑警组织是毒品和犯罪问题办公室项目咨询小组的成员，其代表参加了 2011 年 10 月在维也纳举行的编制枪支问题综合培训教材的专家会议。毒品和犯罪问题办公室是刑警组织开发刑警组织非法武器记录和追踪管理系统（原名 SLARM）¹³ 咨询小组的成员，参加了该小组分别于 2011 年 5 月 26 日至 27 日和 2011 年 12 月 14 日至 15 日在法国里昂举行的会议。毒品和犯罪问题办公室很可能还会参加将于 2012 年 5 月 30 日至 31 日举行的第三次会议。

3. 区域组织

73. 毒品和犯罪问题办公室已经与南方共同市场枪支和炸药问题工作组建立了合作，以相互协助《议定书》执行工作并加强和支助该区域正在进行的协调工作。2011 年 11 月 3 日至 4 日，毒品和犯罪问题办公室参加了该工作组在乌拉圭蒙得维的亚举行的第二十二次会议，以介绍枪支问题全球项目，讨论两个组织之间的合作形式，并协助加强该工作组作为在枪支相关问题上进行合作和信息交流的常设平台的作用。预期还将与西非国家经济共同体（西非经共体）秘书处在该项目西非部分的执行工作上建立类似的合作。

74. 2011 年 10 月 13 日，欧安组织与毒品和犯罪问题办公室通过了 2011-2012 年毒品和犯罪问题办公室/欧安组织联合行动计划。按照该计划的设想，主要在打击非法贩运枪支/小武器和轻武器以及促进执行联合国安全理事会第 1540 号决议方面，进行紧密而持续的合作，并联合制定政策和方案。2011 年 9 月 28 日，毒品和犯罪问题办公室参加了在奥地利维也纳举行的欧安组织新的“小武器和轻武器终端用户证书范本”发布会。欧安组织参加了毒品和犯罪问题办公室编

¹³ 该系统将是第一个和唯一一个用于报告和查询丢失、被盗和非法枪支的全球系统。该系统最终完成后，将向缴获枪支和调查枪支暴力案件的警察和海关官员提供实时情报。该系统定于 2013 年 1 月向全球发布。

制枪支问题综合培训教材的专家组会议。这两个组织都参加了 2012 年 3 月 19 日至 21 日派往摩尔多瓦共和国的联合考察团。

五. 为促进和支助批准和执行《枪支议定书》而提出的建议和活动

75. 工作组似宜审议如何确保为执行下文所述的建议和拟议活动提供持续的财务和技术援助，特别是向冲突后国家和最不发达国家提供援助。

76. 工作组似宜审议下文的建议和拟议活动，以视可能列入拟按照第 5/4 号决议提交缔约方会议审议的工作组活动报告。

1. 建议

77. 缔约方会议似宜促请尚未批准或加入《枪支议定书》的会员国批准或加入该议定书。

78. 缔约方会议似宜促请缔约国加强其国内立法并采取综合性的国内战略和行动计划，促进《枪支议定书》的执行工作。

79. 缔约方会议似宜促请缔约国加强本国在调查涉及枪支的案件及其与有组织犯罪的联系方面的能力。

2. 联合国毒品和犯罪问题办公室提议开展的活动

80. 毒品和犯罪问题办公室应当制作一个批准工具箱和一本手册，说明《枪支议定书》的各项特点以促进其批准，并以联合国所有语文分发。

81. 毒品和犯罪问题办公室应在批准量低的区域至少组织五次区域性批准前讲习班，为有兴趣探讨加入《议定书》可能性的国家至少组织五次国家批准前讲习班。

82. 毒品和犯罪问题办公室应就调查和起诉枪支相关犯罪以及为此目的适用《有组织犯罪公约》的问题，向各国提供专业培训和能力建设活动。

83. 毒品和犯罪问题办公室应在国家、区域和跨区域各级定期举办关于刑事事项国际合作的培训讲习班，从而促进信息交流。