



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
28 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2、3、5、6和7

打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药方面的
成功做法、弱点、差距和挑战的经验交流

贩运枪支的定罪、侦查和起诉及非法贩运枪支问题
信息交流和国际合作方面的挑战和良好做法

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

其他事项

打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药方面的良好做法、差距和
挑战以及旨在促进执行《枪支议定书》的措施

秘书长的说明**

一. 导言

1. 国际社会在多次场合下强调了过度、不加控制地积累和传播枪支对和平与安全构成的危险。另外，它表示严重关切的是，这个多层面的、复杂的威胁继续引发世界各地的犯罪和不安全，激化当前的各种冲突，破坏建设和平。

* CTOC/COP/WG.6/2012/1。

** 本报告提交较晚是因为收到实务部门的信息较晚。



2. 在第 5/4 号决议中,《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会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。它还注意到《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》¹是打击这些现象的主要全球性文书。

3. 缔约方会议促请各国考虑加入《议定书》,请各缔约国协调其本国立法并制定执行《议定书》的行动纲领。还要求各国考虑采取或增强打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的综合有效措施,相互提供尽可能广泛的双边、区域和国际合作,以根据本国法律推动对枪支进行追查,并侦查和起诉与枪支有关的犯罪。

4. 缔约方会议还决定成立一个枪支问题不限成员名额政府间工作组,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议题,促进执行《枪支议定书》;以及就各缔约国如何更好地执行《枪支议定书》各项条款向缔约方会议提供建议。

5. 本报告是根据第 5/4 号决议编写的,该决议请秘书处除其他外向工作组通报防止和打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的最佳做法。

二. 打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药方面的差距和挑战

6. 在过去十年,国际社会采取果断措施,应对非法制造、贩运和滥用枪支问题及其对犯罪和安全的影响。尽管得到越来越多的回应,但是这类问题依然存在,并且由于跨国有组织犯罪和恐怖主义之间的联系加深而更加严重。

7. 《枪支议定书》是第一个具有法律约束力的全球性枪支文书,为各国在管制和监管合法的武器和武器流动提供框架,防止其转入非法渠道,并通过下列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存体系和以政府授权/许可进口、出口和过境为基础的严格的转让管制制度,以便利枪支及其零部件和弹药整个寿命期内的可追查性;

(b) 刑事条款,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,加强包括在枪支追查和边境管制领域在内的合作以及通过交流信息和专长及建立联合调查组加强执法合作。

¹ 联合国,《条约汇编》,第 2326 卷,第 39574 号。

8. 尽管各国在区域、次区域和国家各级开展工作执行《枪支议定书》，但是在打击非法制造和贩运枪支及实施《议定书》条款时经常继续出现不少困难。本报告阐述了各国遇到的一些最常见的挑战，以及与《议定书》部分具体条款的实施有关的良好做法。本报告并未详尽阐述差距、挑战 and 良好做法，而是着眼于为工作组讨论的内容提供一个广阔的视角。本部分所载的有关挑战的资料是由毒品和犯罪问题办公室在向各国提供援助的过程中以及在与缔约国举行非正式讨论期间汇编的。

A. 多项法律文书

9. 国际社会已经通过了多项打击非法制造和贩运枪支的国际和区域文书，²包括旨在对武器贸易引入更多管制的新的倡议。虽然文书种类繁多，反映了枪支问题挑战的复杂性和多面性以及各会员国对该问题的重视，但是这也会导致含糊不清和相互矛盾，尤其是当关系和这些文书的应用背景不明确，以及没有向各国决策者充分解释它们之间存在相互补充和相互增强的作用的情况下。

10. 《枪支议定书》着力于从刑事司法的角度解决非法制造和贩运问题，提供应对该现象的跨国本质及其与有组织犯罪的联系的措施。其他全球及区域文书尽管涉及类似的议题，但它们是从裁军或发展角度出发，其侧重点更多地在于减少枪支的积累、扩散和滥用的措施，而不是将犯罪者绳之以法。除了语言上的细微差别之外，其中的差异显示出针对同一挑战采取的方法虽然大不相同但却互为补充。

11. 含糊不清有时导致人们认为这些文书是可以互换的、互不相容的，因此是相互对立的。实际上，《议定书》的 90 个缔约国大多同时还承担其他区域或全球文书规定的义务。虽然可以根据机构结构和其理事机构的任务授权来划分这些国际文书，但是并不能以这种方式划分国内法。因此，各国面临这样的挑战，即一方面要采取一个综合方法，另一方面要制定一个一致、全面的单一国家枪支管制制度，该制度既要考虑到各国所加入的相关文书，又要考虑到枪支挑战的不同程度和范围。

B. 采取适当立法框架的挑战

12. 大多数国家都已有枪支问题立法，尤其在将《枪支议定书》的许多条款和要求纳入其国内法方面取得了显著进展。但是，仍然存在制定综合枪支管制制

² 在全球一级，2001 年国际社会在通过《枪支议定书》的同时，还通过了《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》，之后在 2005 年通过了《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》。在区域一级，以下若干文书为上述文书作补充，例如《美洲国家禁止非法制造和贩运火器、弹药、爆炸物及其他有关材料公约》、《南部非洲发展共同体关于南部非洲发展共同体内管制火器、弹药和其他有关物资的议定书》、《关于大湖地区和非洲之角防止、管制和减少小武器和轻型武器的内罗毕议定书》、《西非国家经济共同体关于小型武器和轻武器及其弹药和其他相关材料的公约》和《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》）。

度的工作依然不完整或缺乏一致性，或者仅针对《联合国打击有组织犯罪公约》和《枪支议定书》的某些内容的情况。通常情况下，各国具有发展地相当完善的枪支监管框架，但是缺乏充分的刑事司法应对措施来确保其实施并便利对非法活动参与者进行刑事调查和起诉。主要的挑战包括开展一项全面分析以查明实质性和程序性法律规定中的差距，以及在统一国内立法与《枪支议定书》条款时采用一种整体方法。

13. 众多国家利益攸关方之间的协调工作十分复杂，经常会阻碍对国内立法进行及时审查。其原因有时在于缺乏开展并成功实施审查进程的能力。还有的情况是，尽管审查进程形成了一系列综合建议，但是它们并未得到彻底执行。另一个挑战是，由于主题事项十分复杂，很难将关于枪支管制的主要法律法规与多项国家一级的规定与指令统一起来。这导致了对《枪支议定书》条款的延迟执行，尽管在整个过程中显示出了政治意愿。

14. 因此，在协助缔约国对其立法开展综合审查，以及确保遵守《枪支议定书》和《有组织犯罪公约》时，提供量身定制的立法援助的必要性变得极其重要。这样的话，克服部分上述挑战的一种方法就是支持同一区域或次区域内各缔约国之间正在进行的协调进程，因为这将确保制定有效的国际和跨区域合作措施。

C. 区域和国家战略的通过和执行方面的挑战

15. 许多国家设立了执行枪支管制领域国际文书的国家机构并确定了联络点，通过了回应其在这些文书下的承诺的国家战略和行动计划。通常与这一进程有关的挑战是由于缺乏执行战略和行动计划的整体方案，以及国家机构因缺乏授权和资源而无法实现高效造成的。

16. 区域和国家战略和行动计划需要定期修订或更新，以确保确定的对策仍然在实行并带来实际结果。通常，该对策并不包括为确保应对该问题的整体方法所需的所有措施，例如制定明确目标；为业务目标和功能领域下定义；具体规定任务，组成负责执行工作的区域或国家机构；赋予联络中心有效行使其职能的权力。

D. 缺乏用于执行的资源

17. 在特殊情况下，负责执行枪支管制战略的区域和国家机构在履行任务时不断遇到与人力和财政资源有关的障碍。区域或国家内的优先事项不断变化，以及可供这些机构使用的资源短缺，经常危及这些机构取得的进展的可持续性。在许多情况下，这些机构内部建立起来的能力因行政重组和人员流动而丧失。另一个挑战是，很难在中期和长期维持确保完全执行其任务的一定的供资水平。

18. 许多缔约国表示关切的是，它们缺乏资源和能力，因而无法执行其国家战略的部分业务目标，例如，制定弹道测试和记录保存的制度和电子武器登记制度；以及无法获取打标机和扫描仪等设备和销毁枪支及其零部件和弹药的无害

环境技术。在部分情况下，阻碍执行《枪支议定书》关于记录保存、标识和追查的规定的目的在于登记制度维护不准确，或者登记制度不完整且未与其他数据库链接。

19. 对于发展中国家和发达国家来说，《议定书》规定的确保在进口时作标识的强制要求仍是一项挑战。这通常归结于与进程组织工作有关的后勤困难，与枪支保证有关的问题，以及缺乏技术设备，及没有在参与进程的国家机构间建立明确责任。关于对枪支的结构完整和性能的影响，各国还查明对枪支美感的破坏，以及由于进口标识问题，在一些材料上作标识存在的技术难度。实施进口标识程序的费用和附带影响也被认为是阻碍作出执行该条款的决定的因素。

20. 要提高许多缔约国的追查能力，就需要对能力发展和技术援助进行可持续投资。各缔约国通常并没有保持中央登记簿，而国家、次区域和区域数据库之间的信息交流即使有的话也是一个耗费时间的过程，无法有效地打击非法贩运枪支行为。

21. 一些缔约国在确定专门知识和获取资源用于执行《枪支议定书》下有效的进口、过境和出口规定制度方面存在困难。主要的关切与以下方面有关：立法框架的通过、执行方面机构能力的发展，以及确保对相关国家主管部门的有效决策开展必要的协调。

E. 安全和预防性措施执行方面的挑战

22. 《枪支议定书》规定各缔约国有义务确保枪支及其零部件和弹药在其境内制造、进口、出口和过境时的安全，提高进口、出口和过境管制的有效性，在适当情况下还包括提高边境管制以及警察和海关跨境合作的有效性。一些国家在预防枪支和弹药从军队和警察库存以及从私人手中失窃、丢失和（或）转移用途上面临挑战。存在这些安全漏洞的原因除其他外包括：缺乏维持和升级仓库实体安全的资源；对人员的库存管理程序培训不足；标准操作程序过时或不可用；缺乏中央登记和监管制度，以及现有的规范条款或现代技术的执行缓慢。

23. 在许多情况下，边境松懈和边境管制能力薄弱，加上实施有效的海上和空中管制机制的能力有限，被认为是阻碍打击枪支贩运和预防潜在的新贩运趋势风险扩大的主要因素。许多缔约国尚未升级其空中贩运管制制度，也没有足够的能力对海运集装箱及空运和陆运货物进行风险评估和适当的特征分析以便查明从这些国家离境或过境的高风险船只。

F. 刑事司法对策方面的挑战

24. 将非法制造和非法贩运枪支及其零部件和弹药，以及伪造或非法擦掉、消除或改动枪支标识定为刑事犯罪是《枪支议定书》的主要内容之一。

25. 在许多国家，严重阻碍应对枪支贩运的对策的因素有：刑事司法从业人员缺乏关于枪支贩运的具体知识；对这些形式的贩运的调查能力不足；对潜在的

贩运货物的风险评估和特征分析能力不足。各缔约国在应对与枪支有关的具体案例时并未总是充分利用《有组织犯罪公约》所载的特别侦查手段和其他规定。

26. 另一个阻碍因素是缺乏大量具备引导国家开展预防、侦查、调查、起诉和审判枪支贩运案件工作的专门技能的刑事司法从业人员。已经查明有必要为有可能成立并增强边境管制专门多学科部门和枪支和有组织犯罪专门调查小组提供援助和咨询。

27. 当出现枪支贩运案件时，各国还在建立有效的刑事事项国际合作方面面临困难。在枪支贩运案件中，除了在立法和做法上存在差异的问题之外，还有管辖权问题和多个行为者等阻碍各国合作努力的复杂问题。结果导致案件处理工作十分缓慢，成功调查和起诉犯罪者的案例也极少。

G. 对枪支贩运及相关犯罪的参与者进行调查和起诉方面的挑战

28. 非法枪支贸易的特点是，它在很大程度上依赖于正规商业渠道等合法渠道或者合法航运与秘密装运相结合。与其他非法商品不同，枪支经久耐用，不需要经常性的违禁流动，而是通过短期流动，这使得对枪支的侦查和管制尤其困难。

29. 要求《枪支议定书》缔约国制定一个枪支制造和转让许可制度，引入严格的转让管制措施和执法规定。还要求它们将非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药，以及伪造或非法擦掉、消除或改动枪支标识定为刑事犯罪。但是，依然很难预防、调查和起诉这些罪行。

30. 在枪支管制制度的其他方面，例如记录保存和标识方面，各国的立法和许可做法存在巨大差异。大多数国家已经制定了一个枪支制造和转让许可制度，但是这些法律通常都已过时、不适当，或者缺乏有效执行所需的实用和行政管理程序。立法相互矛盾、对法律活动的监管不力，以及管制和执法水平存在差距，这些都制约着调查和起诉工作。在许多情况下，次区域和区域在立法上缺乏统一，这也是阻碍有效的刑事调查和起诉的因素，并非所有国家都对非法制造和贩运枪支和弹药行为进行适当的刑事定罪，这通常使得情况更加严重。

31. 另外，执法机构和边境管制能力薄弱、执法人员缺乏专门知识和培训、人力和财政资源及技术设备不足等实际和业务挑战进一步阻碍了有效的调查和起诉。许多挑战使得该领域的集体行动尤其困难，包括在执法和司法层面区域和国际合作不足以及执法和起诉服务面临犯罪集团的威胁和攻击的风险加大所造成的挑战。

H. 信息交流方面的挑战

32. 自 2005 年 7 月 3 日《枪支议定书》生效以来，许多《议定书》缔约国已经积累了大量用于执行《议定书》的知识和良好做法，可以在遵守本国法律和行政管理制度的情况下与其他缔约国越来越多地交流这些知识和良好做法。

33. 《议定书》中特别提到了这种信息交流,《议定书》鼓励各国就枪支及其零部件和弹药的特许制造商、经销商、进口商、出口商以及在可能情况下就其承运人等事项相互交换与具体案件有关的信息,以及关于已知参与或涉嫌参与这些活动的有组织犯罪集团、非法制造或贩运枪支中使用的隐藏手段、有组织犯罪集团通常使用的方法和手段、发送点和目的地及路线,并且还交流打击这些犯罪的立法经验和做法。其中还包括交流各国执法与合作中的科学和技术信息。

34. 可以通过定期更新实施做法,包括枪支的记录保存、标识和去除功能的最佳做法;关于没收、扣押和处理枪支及其零部件和弹药的有效措施准则,改善这种信息交流。还包括可以帮助缔约国更好地分析和拟定打击非法贩运的实用方法的专题,包括当前项目的最新情况、各国枪支的失窃程度;武器在内部和外部的流动程度;合法和非法购置模式;武器对社会的影响;以及提高公众认识运动的最佳类型。

35. 通常在国际、区域和次区域组织的推动下,通过建立定期会议和交流平台,许多国家和次区域正越来越多地参与各种信息交流活动。但是,尽管取得了这些进展,各国和地区之间的互动和交流程度仍然参差不齐,并且通常还处于初期阶段。重要的是制定在各国和从业人员之间产生必要信任的持久建立信任措施,从而推动真正的信息流动。

三. 打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药方面的好做法和旨在促进执行《枪支议定书》的措施³

36. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)倡导对《枪支议定书》的执行采用一种综合、多学科的方法。这种方法考虑到枪支管制涉及多个层面,力求为当前在国家、次区域和区域各级改善枪支管制而开展的努力增加价值。毒品和犯罪问题办公室制定的《〈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》和《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药示范法》已经在《枪支议定书》的法律执行方面提供了良好做法。毒品和犯罪问题办公室制定的技术准则中也反映了其他实用措施和良好做法,以便协助各缔约国执行《议定书》技术性更强的部分并制定有效的枪支管制措施。

A. 预防性措施

标识

37. 枪支的可追查性是预防、打击和消除非法制造和贩运枪支的关键要素。标识和记录保存是追查过程中的重要阶段。《枪支议定书》的三项条款涉及枪支的标识。第 8 条要求在枪支制造、进口以及从政府库存转为永久性民用时打上标

³ 《〈枪支议定书〉执行技术指南》和联合国小武器问题协调行动制定的《国际小武器控制标准》中已经确定了本部分提到的许多良好做法。

识。第 6 条第 2 款涉及对将要被处理而不是销毁的被没收和扣押枪支的标识，第 9 条(c)项涉及对已去除功能的枪支的标识。

38. 有效的标识系统可以使缔约国能够对枪支及其零部件和弹药的制造和转让进行严格监管。一旦枪支或弹药经过标识和合法登记，缔约国就更有能力追查非法枪支和弹药，从而可以侦查它们在哪里从合法贸易转入非法贸易。标识还有助于执法机关查明犯罪活动中所使用的枪支的来源。

39. 《枪支议定书》设定了在国内法中必须执行的最低标准。它要求对枪支打上独特、简明而且便于使用的标识。《议定书》并不要求对枪支零部件打上标识，也不要求对弹药打上标识并保存弹药记录。《有组织犯罪公约》第 34 条第 3 款鼓励各缔约国在认为有助于预防和打击跨国组织犯罪的情况下在国内法中采取更加严格的措施。

40. 许多国家在制造枪支时使用典型的标识。典型的标识包括序号、制造国或制造地和制造商名称。在典型标识过程中已经查明了一系列良好做法。可以对枪支一个以上的零件或部件打上典型标识，包括武器的枪管和（或）套筒或转轮等至少一个关键零件。这种做法有助于加大消除所有已有标识的难度，还将允许使用多种不同的标识技术。它还将有助于减少贩运枪支单个零部件的可能性。另一种良好做法是在制造商指定的一个重要武器零件，例如枪身和（或）枪匣打上序号。这意味着为消除标识而销毁该零件的话会导致武器永久无法使用。另外，如果只能用原制造商生产的同样带有独特标识的另一个重要零件来替换该重要零件的话，这种方法将更受欢迎。

41. 《议定书》第 8 条第 1(a)款列明了在制造枪支时必须上面标识的最少信息。一个良好做法是在枪支上标识有助于更加精确地识别和追查的额外信息，同时考虑到在枪支标识和识别方面的新进展，这些信息包括制造年份；构造、型号、种类和口径；购买者身份和目的地国。额外信息还包括例如记号标识、接受被转让枪支的国家安全部队的名称或缩写。

42. 部分缔约国同时使用典型标识和安全标识。安全标识包括与典型标识同样的信息，但是安全标识打在枪支制造后就很难操作的零部件上，而且一旦经过更改就导致武器无法使用。作为一种良好做法，枪支最好同时具备典型标识和安全标识。安全标识是在典型标识遭到更改的情况下的一种后备标识。已经形成这样一种良好做法，即在制造之后难以触及的零部件上打上安全标识，这样的话就不太可能被消除或更改，这些零部件包括退弹器、枪闩、退壳器、枪身或枪管内部。

43. 各国已经使用了多种枪支标识技术。选择一种适当技术的良好做法是选择一种满足下列标准的技术：(一)不破坏武器的性能和技术质量；(二)标识清晰，实际上消除不掉、持久、很难伪造，最好在修复过程中可以复原；(三)可以实际加以应用；(四)可用于枪支的若干部位；以及(五)制作每个标识的费用低廉。以下是各缔约国目前在对枪支作标识时所使用的不同工艺：压印、铸造、机械雕刻、激光雕刻、电子化工方法和无线电频率识别。正在研究其他部门目前所使用的其他标识方法，以便可能用于标识枪支。

44. 典型标识所使用的标识技术的一种良好做法是使用压印方法，除非材料要求使用其他方法。这种技术已经成为如序号等典型标识的标识部位的首选方法，因为与恢复雕刻在枪支上的号码相比，恢复压印后被消除的号码的可能性更大。在枪支重要部位打上的标识的深度至少要达到 0.20 毫米。如果标识既多又长，并且如果枪支已经安装好的话，那么作额外标识的一个良好做法是使用机械雕刻或激光雕刻。在武器的表面，用雕刻法完成的标识深度至少要达到 0.10 毫米。依要标识的部位而定的安全标识的良好做法是，使用机械和（或）激光雕刻或者电脑操作的激光打孔。激光打孔可以另外覆盖上一层聚合物，在红外照明下作为二维码读取。

45. 《议定书》第 8 条第 1(b)款要求在进口枪支上打上简明标识，以便识别进口国和在可能的情况下识别进口年份，从而能够在必要时追查枪支。在这种具体情况下，一种良好做法是使用能保持枪支的技术质量和性能并能依材料和种类而定在不同部位作标识的技术，在典型标识的周围打上由进口国所作的标识。在这方面，最适合的方法可能是激光雕刻。

保存记录

46. 《枪支议定书》第 7 条阐述了各缔约国保存枪支记录的义务。第 7 条有两项要求：(一)必须保存相关缔约国现有的所有枪支的记录 ((a)项)；(二)保存涉及国际交易的枪支的记录 ((b)项)。这些数据库可采用电子或手工形式。《议定书》并未指明应当选择哪种保存记录方法。可由各个国家自行决定哪种形式最贴近其需求和能力。

47. 许多缔约国已经将开发和维护中央电子数据库确定为一种良好做法。电子数据库可以快捷准确地答复要求获得信息的请求。另外，电子数据库用途广泛，可提供多用户查询。但是，并非所有缔约国都拥有支持电子数据库所必需的基础设施。开发和维护这些数据库的费用也可能太高。在许多国家，通信基础设施无法支持深入到该国偏远地区的庞大的数据库。替代电子数据库的方法是使用一个完备的手工系统，该系统提供基本相同的信息。但是，手工系统的缺点是要花更多时间来检索所要求的信息，而且相比更易保存且可多次备份的电子记录，手工记录更容易面临被毁、遗失或被盗的风险。

48. 在部分区域文书的框架中，人们正在考虑建立区域枪支登记簿的可能性。在其他次区域，各国正在讨论统一其记录保存系统，包括统一术语和分类计划的可能性和可行性，以推动信息交流，创造建立一个共同登记簿的条件。

进口、出口和过境管制

49. 《枪支议定书》第 10 条载有各国建立边境之间有效的枪支及其零部件和弹药进口、出口和过境管制制度的基本要求。无论进口、出口或过境涉及直接来自一个企业的商业销售、经由经销商的经纪销售、来自一个国有枪支制造商的销售，或者其他类型的国际交易或转让，都必须执行这些管制制度。

50. 许多缔约国和区域组织已经制定了致力于建立一个有效的进口和出口许可或授权制度的良好做法。这些良好做法一般由以下部分组成，包括：建立一个指定的透明公正的主管部门或者枪支转让管制决策机制；采取关于进口、出口和过境申请及许可程序 and 要求的明确规则；编制用于执行这些规则的用户指南；进行完善的机构间协调；开展国际合作；有能力及时执行决定；以及具有可靠的记录保存机制。

51. 根据国家和现有机构类型差异，向哪些政府机关或机构授予签发许可的权力也各不相同。许多指定的国家主管部门已经将一个客观透明的决策进程定为良好做法。所有答复进口、出口或过境申请的决定都由书面签发。申请人如果在申请进口或出口许可时被拒，可诉诸上诉机制，在一定期限内对决定提出异议。指定的主管部门和任何上诉机构都接受关于进出口管制的明确规则和政府政策的指导，参与交易的各方可查阅这些规则和政策。

52. 第 10 条第 4 款规定，进口国应根据请求将已收到所发运的枪支和（或）弹药通知出口国。部分缔约国已将实施出口后管制措施定为一种惯例。这一程序包括请求核实货物已抵达预期目的地，或（和）进行交付后核实。经证明，现场核实是一种保障货物已抵达目的地的极为有效的方式。

没收、扣押和销毁枪支及其零部件和弹药

53. 《枪支议定书》第 6 条引入了没收、扣押和销毁非法制造或贩运的枪支，将此作为预防性措施，但经正式批准的其他处置方式除外。

54. 执行关于没收的条款的一种良好做法被认为是通过允许没收的法律，以及设立搜查并扣押枪支及其零部件和弹药的权力，同时具备寻求法院作出没收裁决的可能性。

55. 关于扣押要求的执行工作包括：在正式文件中记录与被扣押物品有关的所有信息，并确保在处置之前安全储存。这样的话，如果今后枪支或弹药遗失或被盗，执法人员应保留一份关于该武器的详细记录。

56. 销毁被没收或扣押的武器及其零部件和弹药被认为是最佳处置做法。要选择最适合的销毁方式，取决于多种因素，例如将要销毁的枪支或弹药的数量、其类型和地点、环境影响，以及销毁过程的费用，包括所需的人员和设备费用。在选择销毁方式时，主要的考虑因素是必须确保枪支一经破坏即被损毁，永远无法再度使用。这也适用于枪支的零部件。同样重要的是应确保只有在所有法律程序结束之后再作销毁，因为有可能要求在法律诉讼中将枪支作为证据。销毁枪支及其零部件的最有效的方式包括熔炼、粉碎、氧乙炔切割、等离子或液压剪切。销毁弹药最常用的方法包括露天焚烧、露天引爆和工业非军事化。

B. 刑事司法对策

刑事定罪

57. 《议定书》第 5 条确定了有关非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的一系列罪行，以确保各缔约国制定一个法律框架，在该框架内可以进行合法的枪支制造和转让，可以查明非法交易，从而便利对犯罪者的起诉和惩罚。

58. 《议定书》要求将涉及“非法制造”、“非法贩运”和改动枪支标识的下列三种罪行定为刑事犯罪：

(a) 非法制造，包括：(一)制造和组装无标识枪支；(二)利用非法（被贩运）零部件制造和组装；以及(三)未经法律许可或授权制造或组装；

(b) 非法贩运，包括：(一)未经法律授权跨国转让；以及(二)跨国贩运无标识枪支；

(c) 消除或改动序号或其他标识。

59. 《议定书》第 5 条规定了确定刑事犯罪的基本要求，但是各项罪行的实际内容取决于其他条款。非法制造和非法贩运“中心”罪行的内容是第 3 条中界定的条款。各国在起草本国立法时参考了“枪支”、“零部件”和“弹药”等术语的定义。中心罪行的具体要素还与《议定书》下有关标识和签发进出口授权或许可的其他义务有关。

60. 除了上述提到的罪行之外，第 5 条第 1(c)款又确定了一组罪行，将导致枪支上的标识无法辨认或不准确从而无法辨认枪支或无法用原有标识对照以往记录追查枪支的行为定为刑事犯罪。这些罪行一般而言成为确保可以辨认或追查枪支的政策证据。这些罪行适用于涉及在制造或组装过程完成之后任何时候篡改标识的所有行为，但依照部分法律依据修改或增加标识的情况除外。

61. 对综合国家枪支管制制度的执行可能会超出严格规定的《议定书》条款，并且正如《议定书》本身所鼓励的，包括更多的可选条款。如果是这样的话，各国可考虑也引入更多的非强制性刑事罪，允许实施更加严格的管制和执法措施，例如在记录保存、许可以及经纪和经纪管制领域的措施。

侦查和起诉与枪支有关的犯罪

62. 《议定书》适用于预防非法制造和贩运枪支，以及侦查和起诉《议定书》第 4 条所确立的带有跨国性质且涉及有组织犯罪集团的犯罪。预防性和规范性要求规定各国标识并记录武器及其转让，以及建立监管武器和弹药制造和转让合法进程的许可机关，这些要求同时也致力于创造便利与枪支有关的调查的条件。

63. 枪支在刑事犯罪的产生和侦查中发挥关键作用。及时追查非法枪支和弹药可以追溯一把枪支所有合法转让和流动的历史，并且侦查该枪支从何时转入非法渠道。对于枪支和弹药的更广泛的辅助调查，包括追查与枪支有关的金融交

易，可提供宝贵贡献并且成为复杂的有组织犯罪和恐怖主义案例中的转折点。看似简单的涉枪案件可能会演变成范围更广、涉及有组织犯罪和恐怖主义集团的国际贩运案件，因此应开展有效的国际合作和枪支追查，并对枪支和弹药适当进行其他取证和弹道分析。这些信息可以有助于重建犯罪动态，帮助查清犯罪动态。在某些情形下，弹药的弹道信息已经帮助调查员确定该枪支是否在以前的犯罪中使用过，以便能够确定这些犯罪之间的联系，否则的话这些犯罪则看似毫无关联。这对于有关有组织犯罪或恐怖主义的调查特别重要，其中主要的困难在于缺乏对犯罪集团的结构和组成的了解，包括对它们与其他犯罪集团的关系的了解。

64. 但是，在许多国家，对枪支的现代侦查技术和分析方法在有关有组织犯罪的刑事侦查过程中的使用仍然很有限，原因在于除其他外进行取证和弹道调查的能力不足，以及人力和财政资源匮乏，但是一定程度上也在于缺乏对通过利用这些技术能够取得的侦查结果的认识。

65. 可以成为一种常见做法的良好做法是，在制造枪支时，对所有枪支进行弹道测试，并且将该信息与枪支专门信息一并记录并收集起来。这种“弹道指纹”可以大大有助于刑事侦查，尽管任何枪支在制造之后都有可能被改造，并且零部件会被替换，从而削弱了这一信息的价值。

66. 打击有组织犯罪的预防犯罪和刑事司法战略和措施必须包括枪支专门侦查，因为任何广泛战略的跨领域部分都旨在捣毁犯罪集团和网络以及将犯罪者绳之以法。另外，可以进一步将枪支管制制度与更广泛的针对有组织犯罪和其他严重犯罪的刑事司法对策结合起来。

信息交流

67. 从定义上来说，非法贩运枪支和弹药是一种涉及两个或更多国家的跨国活动。为了预防和打击这些形式的犯罪，各国必须充分了解这种现象及其作案手法，以及参与这些活动的集团或个人的情况。在本国通常只能获得这一信息的一部分，各国可以从与其他国家共同合作中受益，以便填补知识空白，拟定应对这些全球威胁的共同努力和战略。信息交流不仅需要能使从业人员交流并利用所获信息的适当法律框架，而且还需要相互信任以及对其他国家的刑事司法制度的有效性的认可。

68. 《枪支议定书》第 12 条承认各国拥有大量关于非法制造和贩运枪支的信息，并且增加这些信息的交流将大大增强各国解决该问题的能力。一种良好做法就是建立一种结构，该结构确保对信息的请求迅速有效地到达目的地，并且这些请求经正式程序得到处理，从而确保进行适当的保障、核查和平衡，并且收集的信息可靠，最终在法庭上可予采用。

69. 第 12 条第 1 款要求各国就枪支及其零部件和弹药的特许制造商、经销商、进口商、出口商以及在可能情况下就其承运人等事项相互交换信息。一种良好做法是提出对具体案例的信息的请求并给出合理理由，以便使被请求提供信息的国家相信其有理由提供所请求的信息。

70. 《议定书》第 12 条第 2(a)-(d)款要求各国之间交流与预防、打击和消除非法制造和贩运有关的非法制造者和贩运者及其所用手段的信息。第 12 条第 2(a)款要求交流关于已知参与或涉嫌参与非法制造或贩运枪支及其零部件和弹药的有组织犯罪集团的情报。经证明交流下列各类信息是有帮助的：涉嫌参与人员的姓名；与任何其他有组织犯罪集团的联系；与其他任何形式的有组织犯罪的联系；对它们的当前调查和以往调查；有组织犯罪集团的作案手段；有组织犯罪集团的资金来源；有组织犯罪集团的运作结构；以及招募新成员的方法。

71. 第 12 条第 2(d)款要求各国交流与预防、打击和消除非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药有关的立法经验、做法与措施。在这方面，已经制定了若干良好做法：发展定期会晤并提供其成功经验和挑战的最新情况的法律从业人员区域网络；促进国内立法符合相关国际文书的议会间讲习班；编制关于有组织犯罪的案例摘要，作为交流最佳做法的一种工具。

开展国际合作推动对枪支进行追查并侦查和起诉与枪支有关的犯罪

72. 《议定书》第 12 条第 4 款要求各国在追查可能是非法制造或贩运的枪支方面开展合作，这种合作必须包括对协助追查此种枪支的请求作出迅速的答复。追查枪支和弹药的目的是查明合法持有的枪支和弹药在何时被转入非法用途。要进行这类追查，必须得到已知合法持有枪支和弹药的最后一个人或机构的明确信息。这样进而有助于查明是谁转移了用途。查明转移用途的时间有助于让负有责任的人承担责任，防止同样的来源今后再度转移用途。

73. 为了实现有效追查，经证明确保正确标识、适当的记录保存和电子追查系统十分重要。一个好的操作方法是，向答复国提供标识、种类、口径、照片等充分信息，以及尽可能多的其他相关信息；对枪支和弹药非法性质的描述；发现枪支的情形，包括被拘留并被没收枪支的人员身份；对请求的合法解释；以及对信息的预期用途。

74. 一种良好的行政管理做法是，通过有效处理追查请求所需的法律、条例和行政管理程序，指定一个或多个国家联络点，以交流信息并就所有收到的请求进行联络。

75. 有若干种关于对追查请求的答复的良好做法，包括在合理时间内确认收到追查请求，提供请求国寻求的与追查非法枪支和弹药有关的所有可用信息。这包括以下具体信息：制造日期；隐藏标识或其他识别标识；具体特征；进行技术测试的日期；测试机构的身份。另外，如果枪支是经合法出口的，这类信息可包括出口日期、进口国、过境国和最终收货人。

76. 各国还在与有能力提供有关追查枪支的信息的其他组织开展合作，例如国际刑事警察组织（刑警组织）和世界海关组织。刑警组织（及其刑警组织枪支追查系统）能够提供有关追查的极为具体的信息，而世界海关组织则提供更加笼统的信息。

77. 一种良好做法是，在国际援助框架内有能力提供技术和财政支助的国家帮助目前无法进行有效追查的国家建设能力。

四. 结论和建议

78. 为了全面落实行之有效的枪支管制制度，必须建立适当的立法框架，由配备适当人员的各专门实体协同行动，并提供技术和财政资源。这是各缔约国遭遇不少挑战，同时也实现显著进展的一个进程。

79. 谨建议工作组考虑如何确保为落实下文所列建议和拟议活动提供持续的财政和技术援助，尤其是向冲突后国家和最不发达国家提供援助。

80. 谨建议工作组考虑可能的话将下文所列建议和拟议活动纳入根据第 5/4 号决议的要求提交缔约方会议审议的工作组活动情况报告。

A. 建议

81. 谨建议各缔约国(一)考虑采取枪支管制综合方法，并且(二)确保预防性和规范措施符合各国相应的预防和打击非法制造和贩运枪支的刑事司法对策。

82. 谨建议各缔约国(一)寻求如何应对已经进入流通的未标识和未充分标识的枪支(二)考虑如何为使各国获得相关设备和现代标识技术知识提供便利，以及(三)查明关于进口标识及在入境点加强枪支管制的成功措施和经验。

83. 谨建议各缔约国交流执行《枪支议定书》第 10 条规定的进出口执照和许可证和过境许可制度的经验。

B. 联合国毒品和犯罪问题办公室拟议的活动

84. 毒品和犯罪问题办公室应通过立法和技术援助，协助各国根据《枪支议定书》的规定制定并执行综合枪支管制制度，同时考虑到各国的优先事项和需求。

85. 毒品和犯罪问题办公室应协助查明和传播有关以下方面的良好做法：(一)对有关枪支的犯罪及其与有组织犯罪的联系的调查和起诉；(二)对枪支及枪支转移的综合记录保存系统的开发和维护；(三)对枪支的标识和追查；以及(四)加强枪支及其零部件和弹药进出口和过境的措施。