

29 April 2011
Chinese
Original: English

关于实施《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》
不限成员名额政府专家会议

2011年5月9日至13日，纽约

《关于小武器和轻武器的行动纲领》

不限成员名额政府专家会议主席提交的专题讨论文件

导言

依照 2001 年通过的《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》，会员国每两年举行一次双年度国家间会议或审议会议。2009 年，各国决定另外召开一次不限成员名额的政府专家会议，探讨在联合国小武器进程中执行方面存在的主要挑战和机遇。经过广泛协商，确定将依照《使各国能及时和可靠地识别和追查非法小武器和轻武器的国际文书》（《国际追查文书》）的规定进行武器标识、记录保存和合作追查作为政府专家会议的核心主题。

根据 2001 年《行动纲领》，大会制定并于 2005 年通过了《国际追查文书》。在《行动纲领》会议框架内对《文书》进行了讨论，该《文书》适用于所有会员国。

下面的讨论文件意在协助会员国准备并支持会议期间的审议工作。下列六份文件分别涉及临时议程所列的各个关键主题，即：(a) 标识；(b) 保存记录；(c) 合作追查；(d) 国家框架；(e) 区域合作；(f) 国际援助和能力建设。这些文件忆及各国就每个主题所做的承诺，并就执行工作的相关程序、做法和工具提出建议。另外列出一组问题，着重强调可在哪些方面引导讨论。

关于国际援助和能力建设的文件详尽系统地讨论了该主题。每份文件都提出了能力建设方面的说明性清单，以利今后开展执行工作。但有一点特别值得注意，即标识、保存记录和追查工作具有高度相互依赖性。充分和适当的标识和保存记录是成功开展合作追查必不可少的先决条件。



此外，还附上了一套自我评估工具(见附件)，以便为那些想在会前对本国执行《国际追查文书》的情况进行自愿自我评估的国家提供帮助。

此次政府专家会议在小武器进程中尚属首次，可将其视为对 2012 年《行动纲领》执行情况审议会议筹备进程的一个贡献。提交这些文件只是为了激发讨论，并支持各国交流信息、经验教训、良好做法和共同探讨挑战和机遇，以加强国家和区域的执行工作。

《国际追查文书》是在 2001 年《行动纲领》和具有法律约束力的 2001 年《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》的基础上制定的，但并非所有会员国都加入了该《公约》。《枪支议定书》从执法角度概述了有关枪支标识、保存记录和追查的一些要求和措施。在《国际追查文书》序言部分，各国确认这两个文书具有互补性。

会议文件和背景资料可从网站 www.poa-iss.org/MGE 上查得。

1. 标识

1.1. 相关要求

《国际追查文书》规定了小武器和轻武器在制造时所做标识的内容，要求标识必须是独特的，使所有国家即刻便能识别制造国((第 8(a)段)，关于制造后标识的承诺包括对政府武装部队和安全部队的库存做标识(第 8(d)段)，以及对在国家领土上查获的所有非法小武器和轻武器做标识(第 9 段))。《文书》还强调进口标识的重要性，指出这是对《枪支议定书》缔约国的一项要求(《国际追查文书》，第 8(b)段，《枪支议定书》，第 8 条第 1(b)款)。虽然《国际追查文书》规定各国可自行选择标识方法(冲压、雕刻等)，但它规定了武器标识的物理特性(第 7 段)以及标识的位置(第 10 段)。为补充这些规定，《行动纲领》和《枪支议定书》还列出了防止拥有和交易无标识或标识不当的小武器和轻武器的措施(《行动纲领》，第二节第 8 段；《枪支议定书》第 5 条)。

1.2. 讨论执行问题：程序、做法和工具

关于程序、做法和工具，会员国不妨讨论以下问题：

制造时的标识

- 国家做法
- 行业做法
- 方法、工具、工艺、技术
- 按照《国际追查文书》的要求(比如标识的内容、标识的位置)打标识

进口时的标识

- 国家做法
- (如适用)私营武器交易商的做法
- 方法、工具、工艺、技术
- 进口标识的增值

政府库存的标识

- 国家做法
- 方法、工具、工艺、技术

防止去除或更改标识的措施

在国家领土上查获的非法小武器和轻武器的标识

1.3. 为审议这些做法、程序和工具而提出的问题

1. 请谈谈对武器标识领域存在的具体挑战和机遇的看法或提供良好做法范例，包括以下各方面：

- 制定、建立或审查相关立法
- 制造时的标识、进口时的标识、政府库存的标识
- 防止去除或更改标识
- 在贵国领土上查获的非法小武器和轻武器的标识
- 任何其他相关问题

2. 标识要求。贵国要求对小武器和轻武器做什么标识？在实践中哪些标识是最重要的？当前的标识要求恰当/充分吗？

3. 标识方法。现有各种标识方法有何利弊(如雕刻、冲压、针冲压、激光打标)？各国使用这些方法有什么经验？这些技术分别适宜在什么情况下采用(比如成本效益)？

4. 标识做法。交流国家标识做法(比如通过国家报告交流)有什么好处？如何加强或便利分享有关国家标识的信息(比如，建立一个标识做法数据库)？

5. 手工生产。贵国是否对手工生产进行监管，从而将其视为合法的，还是非法的？是否应对手工生产的武器做标识以使其合法化？

6. 进口标识。武器进口时是否做标识？如果是，这一做法对小武器追查系统的效力有多大作用？国家机关、私人军火商和其他可能的利益攸关者在进口标识方面发挥什么作用？可能遇到哪些工艺和技术方面的挑战？如何克服这些挑战(例如，通过能力建设和培训)？

能力建设需求(说明性清单)

- 打标设备、技术和标识方面的其他业务要求
- 培训官员和提供技术援助

2. 保存记录

2.1. 相关要求

《国际追查文书》对保存记录的规定较为宽泛，以反映这样一个事实，即国家之间的制度差异可能决定了它们采用的保存记录结构和方法各不相同。但这些规定的目标是明确的，即建立和保存追查工作所必需的准确和全面的记录(第 11 段)。更具体地说，联合国会员国承诺尽可能无限期地保存有关做了标识的小武器和轻武器的记录。他们同意，无论如何都要将制造记录至少保存 30 年，包括进出口记录在内的其他记录至少保存 20 年。因而，《文书》规定的武器记录保存期限比《枪支议定书》规定的 10 年更长，但后者与《国际追查文书》不同，它鼓励会员国也保存枪支零部件和弹药记录(第 7 条)。

2.2. 讨论执行问题：程序、做法、工具

关于程序、做法和工具，会员国不妨讨论以下问题：

- 国家做法
- 行业作法
- 保存记录的方法、流程、工具、工艺和技术(数据库、登记册、信息/数据存储、备份、检索以及其他有关做法)
- 手工和电子记录保存
- 管理从手工过渡到电子记录保存

2.3. 为审议这些程序、做法和工具而提出的问题

1. 请谈谈对保存记录方面存在的挑战和机遇的看法或提供良好做法范例，包括以下各方面：

- 制定、建立或审查相关立法
- 工艺或技术方面(比如记录保存软件、访问相关数据库)
- 手工和(或)电子记录保存做法和工具
- 管理从手工过渡到电子保存记录

2. 对成功进行记录保存有哪些实际要求(比如武器标识和鉴别)？

3. 数据记录/数据库。对保存记录数据(如序列号、位置、武器类型和型号)是否做了准确和一致的记录？可以方便地检索有关数据吗？不同政府机构和(或)私人军火商使用的数据库是否兼容？这些数据库是否得到恰当使用、审查、更新和准确性核查？如何进行数据记录的信息共享？

4. 记录保存的时间。记录保存多长时间？实践证明这样的时限是否足够？
5. 私营部门的记录。要求制造商和私人军火交易商保存什么记录？军火生产企业关闭时，如何将这些记录移交给国家当局？

能力建设需求(说明性清单)

- 电子记录保存在硬件、软件、工艺和技术方面的要求
- 向政府官员提供记录保存方法培训
- 从手工过渡到电子保存记录

3. 合作追查

3.1. 相关要求

在《行动纲领》和《枪支议定书》的基础上，《国际追查文书》对发出和回复追查请求制定了较为详尽的规则。《文书》强调，任何追查请求都必须提供充分的资料，包括标识、类型和口径，以及索要资料的预期用途(第 17 段)。接到追查请求的国家应在合理时间内确认收到请求(第 19 段)。他们还承诺提供请求国索要的一切与追查目的相关的现有资料(第 20 段)。任何延迟回复或限制回复的内容或拒绝回复，都必须属于第 22 段所载并在第 23 段中作了解释的例外情况的范围。关于记录保存，会员国有权选择追查系统，但承诺确保本国有能力按照《文书》的要求进行追查和对追查请求作出回复(第 14 段)。

3.2. 讨论执行问题：程序、做法、工具

关于程序、做法和工具，会员国不妨讨论以下问题：

合作追查的要素

合作追查的体制问题

- 联系点的作用
- 指定国家联系点
- 信息交流过程和追查请求中提供信息
- 处理追查请求：在技术和政治层面上，包括执法官员(海关、警察、边境管制、军事和其他)之间有效开展协调与合作
- 与非政府行为体分享信息：获得行业和私人军火商掌握的资料以及在这方面的规则

延迟对追查请求做出回复：原因、解决方法

保密问题

促进合作追查的程序、工具和资源

- 利用国际刑事警察组织(国际刑警组织)的作用和业务工具
- 联合国在促进合作追查方面的作用

3.3. 为审议这些程序、做法和工具而提出的问题

1. 请谈谈对合作追查领域存在的具体挑战和机遇的看法或提供良好做法范例，包括以下各方面：

- 适当的武器鉴别
 - 获取相关业务工具(比如国际刑警组织火器参考表)
 - 建立追查程序
 - 未提出或延迟提出追查请求(比如在发出请求方面存在的困难、没有回复、延迟回复、在信息共享周期中遇到的困难)
2. 贵国政府最近是否发出过追查请求? 如果是, 得到了什么回应? 这些请求最终是否带来了贵国政府索要的资料?
3. 贵国政府最近是否接到过任何追查请求? 如果是, 贵国政府能否提供所要求的资料? 在对此类请求作出及时和准确回复方面通常遇到什么障碍? 如何克服?
4. 精确的武器标识对成功开展合作追查有什么重要意义? 在这方面存在哪些挑战? 如何应对?
5. 为促进有效开展合作追查, 国家一级必须制定哪些程序? 如何在技术和政治层面上, 包括通过访问相关数据库来进一步加强政府官员之间的协调与合作? 如何进一步加强与私营实体(行业、私人军火商)的信息交流? 如何有效地管理和跟踪各项具体请求?
6. 追查工具。现有哪些可以协助追查的工具(包括国际、区域和双边各级)? 目前在如何使用这些工具? 在更充分利用这些工具方面是否存在具体障碍(例如无法获得工具、没有软件和缺乏培训)? 如何克服这些障碍?

能力建设需求(说明性清单)

- 了解并获得相关业务工具
- 技术援助需求(硬件、软件)
- 培训执法人员获得和使用业务工具
- 武器鉴别培训

4. 国家框架

4.1. 立法和监管要求

会员国承诺，若尚未制定确保有效实施《国际追查文书》所需的法律、条例和行政程序，则予以制定(第 24 段)。相关承诺包括指定一个或多个国家联系点，就实施工作所涉及的追查和更广泛领域的问题充当联络，包括就国家执行情况交流信息(第 25 段)。

4.2. 讨论执行问题：程序、做法、工具

关于程序、做法和工具，会员国不妨讨论以下问题：

国家立法、政策和行政规章

国家一级有效的信息交流过程和协调(另见“合作追查”)

- 指定一个联系点
- 联系点在国家协调中的作用
- 政府机构之间的协调

促进国家一级合作追查的流程、工具和资源

- 国家行动计划和国家协调机构

交流有关国家执行的信息

- 国家报告
- 交流有关国家联系点的信息
- 就国家标识、保存记录和追查做法交流信息

4.3. 为审议这些程序、做法和工具而提出的问题

1. 请谈谈对国家执行《国际追查文书》领域存在的具体挑战和机遇的看法或提供良好做法范例，包括以下各方面：

- 制定、执行或审查相关立法、政策和行政规章
- 建立和利用相关国家协调机构和(或)制定国家行动计划
- 国家一级有效的信息分享流程和协调程序，包括政府机构之间和政府与私营实体之间的分享和协调
- 指定并利用联系点

2. 与立法要求有关的问题：

- 国际和区域组织开发了哪些相关工具(比如示范立法、立法指南)？ 贵国政府或在贵区域是否利用了这些工具？ 取得了什么成果？
- (如适用)，在执行《国际追查文书》和《枪支议定书》的立法规定方面存在哪些挑战？

3. 交流有关国家执行的信息：

- 在监测和分享有关国家执行情况的信息以及表明优先援助领域方面，国家报告发挥什么作用？ 国家报告如何更好地促进这方面的工作？
- 电子报告是否会使国家报告的编写工作更加容易？¹
- 指定的国家联系点在有关这些问题的国际合作方面发挥什么作用？ 目前如何使用这些联系点？ 如何加强他们的作用？ 存在哪些挑战(比如指定的联系点的数量不够、有关联系点的信息不足或不准确)？ 如何应对这些挑战？

能力建设需求(说明性清单)

- 立法援助需求
- 提供培训和技术援助，以加强信息共享流程和政府协调

¹ 见 www.poa-iss.org/reporting/。

5. 区域合作

5.1. 相关要求

《国际追查文书》鼓励在区域一级开展合作，支持《文书》的有效实施(第26段)。《行动纲领》同样强调开展区域合作追查，包括加强信息交流机制(第三节，第11段)。

5.2. 讨论执行问题：程序、做法、工具

关于程序、做法和工具，会员国不妨讨论以下问题：

区域机制和文书

- 具有法律和政治约束力的区域文书的具体要求(标识、保存记录、追查及相关问题，比如合作、援助和能力建设)
- 促进执行《文书》各项规定的区域机制

区域一级的信息交流

- 合作安排、标准作业程序

通过区域机制促进能力建设：挑战与机遇

- 区域机制在促进阐明能力建设需求和协调技术援助方面发挥的作用

区域一级的外部行动体

- 国际组织(比如国际刑警组织、联合国区域中心/办事处)的存在

能力建设需求(说明性清单)

- 立法援助需求
- 技术援助(比如提供打标机、硬件和软件)和培训官员

5.3. 为审议这些程序、做法和工具而提出的问题

1. 请谈谈对区域一级在标识、保存记录和合作追查方面存在的挑战和机遇的看法或提供良好做法范例。在执行方面存在哪些差距？
2. 在执行《国际追查文书》和相关区域文书的规定方面是否存在挑战？国际和区域承诺如何互补？
3. 区域和次区域组织在各自区域执行《文书》方面发挥什么作用？

4. 区域一级的具体挑战。一些区域面临哪些特定挑战(比如手工生产)? 各区域如何在这方面交流经验?
5. 各区域在成功开展实施举措方面有哪些良好做法范例可供分享(如培训、标准作业程序、一揽子援助、通过提供保存记录软件或打标机等技术援助加强能力建设)?
6. 区域一级在促进能力建设和技术援助方面有哪些程序、做法和工具? 国际组织在区域一级可以发挥什么作用、做出哪些贡献?

相关区域文书和机制(说明性清单)

- 安第斯共同体
- 东南亚国家联盟
- 加勒比共同体
- 中非国家经济共同体
- 西非国家经济共同体,《关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》
- 内罗毕议定书,大湖区、非洲之角及毗邻国家小武器和轻武器区域中心
- 美洲国家组织
- 欧洲安全与合作组织
- 联合国区域裁军中心
- 《关于南部非洲发展共同体内管制火器、弹药及其他相关材料物资的议定书》,南部非洲警察局长合作组织
- 中美洲一体化体系
- 太平洋岛屿论坛

6. 国际援助和能力建设

6.1. 相关要求

《国际追查文书》强调，为有效实施该文书，必须开展国际合作和援助(第26-29段)。鼓励各国提供技术、财政和其他援助，协助建立标识、保存记录和追查方面的国家能力，并审查可以改进非法小武器和轻武器的追查和侦查活动的技术，以及便利这些技术的转让(第27和28段)。还强调应与联合国(在信息交流方面)和国际刑警(业务方面)开展合作(第30-35段)。

6.2. 讨论执行问题：程序、做法、工具

关于程序、做法和工具，会员国不妨讨论以下问题：

提高援助和能力建设的效益

- 查明能力建设需求并确定优先事项
- 监测和评价进展情况，评估国家执行的成效

机构方面

- 国家行动计划和国家协调机构
- 国家联系点

援助和能力建设方面的其他行为体

- 国际刑警组织
- 联合国
- 其他国际组织
- 区域组织
- 行业
- 民间社会

以现有资源满足能力建设需求

- 从国家报告中得出的援助需求 (www.poa-iss.org/MGE/Documents/Index/Assistance-Proposals-BMS4-2010.pdf)
- 报告模板
- 《行动纲领》实施支持系统(PoA-ISS)：www.poa-iss.org
- 区域机制

6.3. 为审议这些程序、做法和工具而提出的问题

1. (如适用) 贵国政府如何寻求国际援助? 采用何种机制(比如国家报告、《行动纲领》实施支持系统、双边讨论)表达援助需求? 哪种机制证明是最有用的?
2. (如适用) 贵国政府是否积极提供能力建设援助(比如技术援助、技术转让、培训)? 贵国政府如何确定优先事项和寻找国际和国内合作伙伴?
3. 如何提高国际援助和能力建设的成效? 现有哪些程序、做法和工具可以便利查明援助和能力建设方面的需求并确定优先事项? 如何更好地监测和评估能力建设活动的成效和影响?
4. 标识、记录保存和追查系统的相互依存性对有效提供国际援助和能力建设有何影响?
5. 在国际和区域一级现有哪些工具和机制可以促进国际援助和能力建设? 目前是如何使用这些工具的? 如何进一步获得和有效利用这些工具?
 - 在国家报告中确定需求所带来的增值作用
 - 加强利用《行动纲领》实施支持系统, 将其作为匹配需求与资源的一种工具
 - 国际刑警组织的工具
 - 自我评估工具
 - 双边和多边安排
6. 在为有效开展标识、保存记录和追查工作而进行的援助和能力建设方面(例如技术援助或培训), 目前存在哪些主要差距?

能力建设要求(说明性清单)

- 标识
- 保存记录
- 武器鉴别
- 合作追查, 包括工艺和技术(比如提供设备)、获得相关业务工具和(或)培训官员
- 国家框架, 建立追查程序, 制定国家行动计划, 建立国家协调机构
- 立法
- 加强执法机构的能力, 例如: 警察、海关、边境管理

附件

基于电子报告模板的自我评估工具

以下问题是根据联合国裁军事务厅编制的报告模板提出的，旨在为各国对本国执行《国际追查文书》的情况进行自愿自我评估提供一个工具。由于报告模板汇集了有关《小武器和轻武器行动纲领》和《国际追查文书》的问题，下述问题侧重于标识、保存记录和合作追查的基本要素以及有关国家框架、区域合作和国际援助及能力建设的相关问题。

为筹备政府专家会议而进行自我评估的目的并非重复 2012 年国家报告，而是作为一项额外工具，促进在国家一级做好会议准备工作。

1. 标识

- 贵国是否要求在制造时对小武器和轻武器做标识？标识包含哪些信息？
 - 制造商名称
 - 制造国
 - 编号
 - 制造年份
 - 武器类型/品牌/型号
 - 口径
 - 其他
 - 在小武器和轻武器的哪些部分打标识？
- 对小武器和轻武器在制造时打标识的要求是否有例外？
- 贵国是否要求小武器和轻武器在进口时打标识？
- 如果是，请说明：
 - 要求谁为小武器和轻武器打标识？
 - 进口标识包含哪些信息？
 - o 进口国
 - o 进口年份
 - o 其他
 - 对进口小武器和轻武器的标识要求是否有例外？

- 贵国是否采取措施，防止制造、储存、转让和拥有任何未加标识或标识不当的小武器和轻武器？
- 贵国是否采取措施，确保政府武装部队和安全部队拥有的供其自用的所有小武器和轻武器都有适当标识？
- 当政府库存被转移给贵国领土上的平民或私营公司时，是否在转移前对这些库存打标识？
- 贵国是否鼓励小武器和轻武器制造商采取措施，防止去除或更改标识？

2. 保存记录

- 贵国是否要求制造商保存制造武器的记录？
- 必须记录什么信息？
 - 生产小武器和轻武器的数量
 - 生产小武器和轻武器的类型或型号
 - 在生产的小武器和轻武器上打的标识
 - 交易(比如，生产并打了标识的小武器和轻武器的销售情况)
 - 买方的身份
 - 其他
- 生产记录必须保存多长时间？
 - 无限期
 - 30 年
 - 其他
- 贵国是否要求小武器和轻武器的出口商和进口商保存进出口武器的记录？
- 必须记录什么信息？
 - 所交易的小武器和轻武器的数量
 - 所交易的小武器和轻武器的类型或型号
 - 所移交的小武器和轻武器上带有的标识
 - 交易
- 买方/卖方的身份

- 小武器和轻武器交付目的国和采购来源国
- 交货日期
 - 其他
- 记录必须保存多长时间？
 - 无限期
 - 20 年
 - 其他
- 贵国对在本国领土上所有带标识的小武器和轻武器的记录保存是否制定了相关标准和程序？
- 如果是，国家保存有关小武器和轻武器的什么记录(比如制造、代理、发放进出口许可证、对其他国家的销售、武装部队等国家机构持有的小武器和轻武器)？
- 如果保存此类记录，国家/政府保存多长时间？
- 如果从事小武器和轻武器业务(比如制造、进口、出口等)的公司结束业务，它们是否必须将记录移送政府？

3. 合作追查

- 贵国是否有追查小武器和轻武器的程序？
- 贵国是否发出过有关小武器和轻武器的国际追查请求？
- 哪个政府机构负责向他国发出追查请求？
- 指定机构发出的追查请求包含哪些信息？
 - 小武器和轻武器是在何种情况下被查获的
 - 为何认为查获的小武器和轻武器是违法或非法的
 - 索要资料的预期用途
 - 小武器和轻武器上的一切标识
 - 小武器和轻武器的类型/口径
 - 其他
- 在贵国发出追查请求并收到有关小武器和轻武器的资料时，是否有各项程序确保遵守使用这些资料的所有限制条件，并保证这些资料的保密性？

- 哪个政府机构负责回复来自他国的追查请求？
- 贵国是否收到过追查请求？如果是，贵国是否有关于追查活动的定量数据(比如在某一时期内发出或回复的追查请求的数量)？如果有，是否与其他国家或某个区域或国际组织分享了这些定量数据？
- 贵国是否曾延迟、限制或拒绝回复追查请求？如果是，理由是什么？
 - 公布信息有可能不利于正在进行的刑事调查
 - 公布信息有可能违反关于保护机密信息的法律
 - 请求国不能保证信息的保密性
 - 出于符合《联合国宪章》的国家安全理由
- 贵国是否与国际刑事警察组织(国际刑警组织)在追查小武器和轻武器方面开展过合作？如果是，在哪些方面？
 - 为在《国际追查文书》框架内开展追查行动提供便利
 - 开展调查，以查明和追踪非法小武器和轻武器
 - 建立国家能力，以发出和回复追查请求

4. 国家框架

- 贵国是否根据有关国际文书的要求制定了关于小武器和轻武器的标识、保存记录和追查的法律、规章和(或)行政程序？
- 贵国是否建立了国家协调机构或其他机构，为从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的各项努力提供政策指导，进行研究和监测？
- 贵国是否指定了国家联系点，就实施《国际追查文书》所涉各事项充当联络？

5. 区域框架

- 贵国是否加入了规管小武器和轻武器的标识、保存记录和追查的区域文书？
- 如果是，贵国的区域义务是否具有法律或政治约束力？
- 如果是，贵国的区域承诺范围是否超出国际承诺？
- 贵国是否与有关区域组织就执行相关文书开展过合作，包括参加有关这一主题的培训研讨会、会议和讲习班？

6. 国际合作与援助

- 贵国是否打算在以下领域请求能力建设援助(技术援助、培训)：

- 标识
 - 保存记录
 - 追查，包括武器识别能力和工艺/技术能力
 - 国家框架(比如国家行动计划、协调机构)
 - 立法援助
 - 加强有关执法人员的能力，比如警察、海关、边境管理
- 贵国在标识、保存记录和(或)追查方面是否收到过有关区域组织的技术援助?
-