



安全理事会

Distr.: General
5 April 2011
Chinese
Original: English

小武器

秘书长的报告

摘要

秘书长在 2008 年关于小武器问题的报告(S/2008/258)概述了非法小武器对安全、人权以及社会和经济发展的负面影响，特别是在冲突地区。该报告指出，小武器问题的解决不应只从军备控制措施着手。这一问题是贯穿安全、犯罪、人权、健康和发展等广泛问题的一个组成部分。

本报告是在上份报告基础上提出。它向安理会汇报需要引起其特定注意的一些问题的最新情况。这些问题包括交易和中介活动；武器的标识、记录和追查；库存管理；武装暴力；以及小武器的使用和滥用。特别注意介绍弹药的贸易情况，与弹药储存有关的问题，以及追查在冲突环境中发现的弹药的重要性。

在审议与小武器不受管制的流通有关问题时，仍应集中考虑综合政策解决办法。武装暴力性质的变化，包括在联合国一直活跃于和平行动、冲突后重建和发展援助的地方，已经模糊了武装冲突与犯罪之间，以及出于政治动机和经济动机的暴力之间的界线。维持和平和建设和平活动以及发展援助，需要优先考虑控制小武器和减少武装暴力。在这些情况中，至关重要的是，传统的军备控制措施应与针对武器需求的干预措施相结合，并强化提供安保者和治理当局的能力，以加强社区的安全，管理冲突和减少暴力。



一. 引言

1. 在 2007 年 6 月 29 日的主席声明(S/PRST/2007/24)中,安全理事会强调有必要处理小武器问题,并要求我自 2008 年起每两年向安理会提交一份报告,内载我对此一问题的分析、意见和建议,以及就《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》的执行情况提出意见。第一份报告(S/2008/258)已于 2008 年 4 月 17 日提交给安理会,本报告是应安理会的要求提交的第二份报告。

二. 小武器问题

2. 自我上份报告以来,小武器领域出现的一些动态需引起安理会特别注意。本报告将重点讨论交易和中介活动;武器的标识、记录和追查;库存管理;武装暴力;以及小武器的使用和滥用。

3. 根据安理会的要求,本报告最后会就《行动纲领》的执行情况提出意见。

交易和中介活动

4. 全球小武器、轻武器及其弹药的核准贸易的价值每年超过 70 亿美元。无法具体确定无证贸易的价值,但也可能有数十亿。¹ 然而,总交易收入只说明实际情况的一部分;各国往往以占真正价值一小部分的价格出售老化和剩余的武器,或赠送这些武器。

5. 近几十年来,军火贸易已经从主要由政府官员与代理人之间的直接接触,转变为普遍使用私人中介机构,这些中介机构在一个十分全球化的环境中运作,往往从多个地点经营。当今的交易商、代理人、经纪人、承运商和资助者常常将他们的各种活动结合在一起,以至有时难以清楚地区分小武器交易和中介及相关活动(见A/62/163)。许多国家似乎尚未在武器出口管制体制中颁布有关中介活动的特别法规,而且常常不清楚的是,这些活动是否受到其他法律的管制。²

6. 小武器贸易没有得到很好的规范,可以被认为是所有武器系统中最缺乏透明度。在许多国家,由于缺乏监管和控制,小武器太容易落入一些人手中,使他们能利用这些武器犯下违反国际人道主义法或人权法行为;或通过盗窃、流失、舞弊或失窃将这些武器流入非法市场。小武器及其弹药的非法贸易在各地造成严重破坏:暴徒恐吓街区,反叛分子袭击平民和维和人员,毒枭随便杀害执法官员或其他干涉他们非法买卖的任何人,以及匪徒劫持人道主义援助车队。在各大洲,不受控制的小武器一直是个问题。

¹ 小武器调查,《2011 年小武器调查》(即将印发)。

² 《发展一个防止非法小武器和轻武器中介活动的机制:范围和所涉问题》(联合国出版物,出售品编号:GV.C.06.0.17)。

7. 联合国正面临着世界许多地方对小武器贸易管制不严的问题。无论是促进可持续发展, 保护人权, 维和工作, 提供粮食援助, 改善公众健康, 促进两性平等, 建设更安全的城市, 保护被迫流离失所者或打击犯罪和恐怖主义, 联合国均面临武装暴力、冲突和内乱, 其中包括违反国际法、侵犯儿童权利、平民伤亡、人道主义危机, 以及错过社会和经济的机。

弹药贸易

8. 许多国家是在国内购买他们的小武器和轻武器的弹药。世界各地均生产弹药, 至少有 11 个非洲国家也生产弹药。尽管如此, 国际弹药贸易仍相当可观。据保守估计, 核准的国际小武器和轻武器弹药贸易的平均年度价值为 43 亿美元。³

9. 在冲突地区的弹药供应模式往往与补充军火的模式截然不同。小武器总是在一场冲突之后又用于另外一场冲突, 通常可以用几十年, 但其价值有赖于不间断供应弹药。

10. 不受管制的弹药流通所带来的破坏程度也越来越明显。监测安理会武器禁运的专家小组认为, 武装团体常用几类武器是与能获得这些武器的弹药有关(见 S/2010/91)。相反的, 有报告表明, 在某些情况下, 缺乏弹药促使战斗人员寻求和平解决争端。³ 因此, 应优先防止在高风险的情况中向平民补给弹药。

11. 安理会在处理武器和弹药问题时一贯采取将二者结合起来考虑的办法。在讨论武器禁运、解除武装、复员和重返社会、儿童兵、反恐怖主义或武装冲突中保护平民等问题时, 安理会总是将弹药问题包括在内。⁴ 在其他讨论中, 如毒品与犯罪、建设和平、妇女与和平与安全、发展、人权、排雷行动、航空运输、海上安全和边境控制等, 也是共同讨论武器和弹药问题。重要的是, 大多数国家并不区分出口武器和出口弹药的法规。总之, 弹药贸易的特殊性质使得它应当成为关于全球军备贸易管制讨论的关键组成部分。

标识和追查

12. 大多数武器都打上独特标识, 并记录它们从生产到最后合法拥有人的历史。通过《联合国枪支议定书》和《国际追查文书》,⁵ 各国已就标识和追查小武器做出各项承诺。打上独特标记的武器有助于发现违反武器禁运或武器挪为他用的

³ 见《2010 年小武器调查: 团伙、团体和枪支》(剑桥, 剑桥大学出版社, 2010 年)。

⁴ 见关于刚果民主共和国(S/2010/596)、朝鲜民主主义人民共和国(S/2010/571)、索马里(S/2010/91)和科特迪瓦(S/2010/179)的报告。也见关于几内亚比绍(S/2010/550)、黎巴嫩(S/2010/538)、武装冲突中保护平民(S/2010/579), 以及儿童与乍得武装冲突(S/2011/64)的报告。

⁵ 补充《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的《控制火器、弹药及其他有关材料议定书》;《使各国能够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》。

情况。武器如何到达冲突或冲突后的环境，应该是那些希望制定有效措施打击武器的非法和不受控制流通者仔细监测的问题。

13. 监测武器禁运的专家小组已与生产国当局核查收缴武器的序号，之后，禁止那些需要对武器挪为他用负责的军火中间商获得更多的合同（例如见S/2003/937）。这表明武器追查能有效打击小武器非法贸易。然而，由于官员不熟悉标记，无法准确地确定某个武器类型或型号，或缺乏足够的记录，往往无法进行追查。有时，武装团体上交供核查的武器的序号已被磨掉。表明该武装团体或武器供应商不希望这些武器被追查（见S/2009/521）。在冲突情况下追查武器是不常见的，通常仅限于联合国禁运监测组和一些研究机构开展这类活动。⁶ 不过，追查对于发现一国安全机构的漏洞至关重要，表明哪些地方需要加强武器和弹药的安全。

14. 维持和平特派团所拥有的武器也被转为他用。根据健全的记录保存系统进行有效的追查，可以有助于发现从维持和平部队挪为他用的武器，并发现这些部队在武器管理方面可能存在的弱点。

15. 冲突后的武器收缴方案应对武器做充分详细的记录，以便在怀疑有挪为他用情况时有效追查这些武器。记录收缴武器的目的是确保清算和问责制，并妥善处理每一件武器，最好是加以销毁。如果记录准确，可利用这些资料发现将武器非法转移给冲突当事方的情况；编制一份关于在冲突地区存在的各类武器的基本情况资料，从而有助于确定随后可能分批到达的武器；核实在采取削减武器举措期间收缴武器的销毁情况；监测维持和平部队可能发生的武器和弹药的丢失情况；并有助于找回已丢失或被盗的武器。

16. 1998年至2008年期间，联合国和相关实体收缴了30多万件武器，并对其中大部分武器做了记录。⁶ 这些记录有助于了解武器的非法贸易，监测从冲突中恢复的国家所取得的进展情况，以及裁减军备倡议的效益。

17. 根据本组织解除武装、复员和重返社会综合标准，保存武器记录已成为这些解除武装、复员和重返社会方案的正式组成部分，在这些方案中，联合国负责裁军部分。⁷ 这些标准要求记录能确定和追查每件武器所需的基本资料。然而，许多武器记录保存系统不包括关键资料，即它的品牌、型号、口径、序号和制造国等。

18. 记录保存系统的设计应能确保工作人员了解他们所需记录资料的类型。为此，需要进行编制收缴武器记录的短期培训。联合国目前正在制定国际小武器控制标准，包括对收缴武器，以及对标识、保存记录和追查的实用指导。⁸ 国际小武器控制标准将与解除武装、复员和重返社会综合标准完全吻合。

⁶ 见《2009年小武器调查：战争阴影》（剑桥，剑桥大学出版社，2009年）。

⁷ 见 www.unddr.org/iddrs。

⁸ 见 www.un-casa-isacs.org。

19. 最后，收缴武器的记录是宝贵的证据，然而，这些记录需由专家分析，评估其准确性，并确定在武器分布中的明显趋势，才能发挥作用。因此，重新设计系统、基础训练和专家分析可构成联合国参与的改善记录保存和追查努力中的三大支柱。

20. 当地居民对收缴武器过程的信任仍然是这些过程能否获得成功的关键。为发现和追查收缴的武器所做的努力，始终应当能够加强这种信任。

追查弹药

21. 弹药通常没有独特标识，因此弹药比小武器更难追查。小武器弹药大多带有显示厂家和生产年份编码的弹头刻印。批货的包装上通常标有批货序列号，而一批货物可能包括数千发弹药。即使发现包装，找到批量号，仍可能难以确定挪为他用的环节。标识相同的一批弹药可能分别送达了多个客户，因此不易确定某个单一挪为他用环节。

22. 与监测手枪弹药相比，对于通常用于武装冲突的军用弹药，更有可能通过监测其流动情况查明其来源、贩运模式和挪为他用环节。这是因为军需市场的生产和供应链与民用市场显然不同。如果发现大量弹药，用排除程序就可能查出挪为他用的源头。⁹

23. 标有生产年份的弹药仍然是监测安全理事会武器禁运执行情况的一个关键要素。负责监测禁运的专家小组一直根据收缴的弹药，查明这些弹药是否在实施禁运之后被转往受禁运的行为体或目的地。

24. 负责禁运监测任务的维持和平特派团工作人员在正确记录收缴弹药资料方面需要进一步的培训。这类培训可针对最有可能接触到弹药的特派团工作人员，包括禁运监测小组、军事观察员和警务人员。然后，如同提供武器标识记录一样，可向各武器禁运监察组提供所收集的信息。在这方面，我欣见科特迪瓦问题专家组所做的努力，该专家组向联合国科特迪瓦行动(联科行动)禁运小组提供了协助，帮助他们提高联科行动负责检查军事设施的军事观察员和警务人员的技术能力(见 S/2009/521)。

25. 此外，如果会员国就本国辖下生产者所产小武器和轻武器弹药的适用标识，以及从非法使用中所收缴弹药上的标识提供资料，将有助于监测武器禁运的各专家小组的工作。

26. 系统收集、适当记录并公布有关所收缴非法小武器和轻武器弹药上的标识的资料，将提高武器和弹药贸易的透明度并加强其问责制，从而对限制这些货物的非法贸易机会做出重大贡献。

⁹ 詹姆斯·贝万编著的《剩余的常规武器弹药：参考指南》(小武器调查，瑞士，2008年)。

储存

27. 如我在上一份报告中所述，储存管理和控制已成为小武器问题最大的挑战之一。政府仓库仍然是非法流通的小武器的主要来源，这在很大程度上是一个管理过剩储存的问题。在国家武装部队武库所储存的 2 亿件现代火器中，至少有 7 600 万件可视为过剩物品，应予优先销毁。¹⁰

28. 在冲突后环境中，立即销毁过剩武器和弹药可在关键时期消除新的不稳定的因素并促进建立信任。此外，若要适当保护和维持储存，则需要资金和组织能力，而冲突后环境中往往缺乏这些能力，而且这些能力占用迫切需要的复原和发展工作的资源。在公众场合销毁过剩武器可成为一项有效的建立信任和安全措施。

弹药储存

29. 常规弹药的储存管理和控制仍然存在两方面的严重问题。过去 10 年来，因弹药储存或处理不善而普遍发生的意外爆炸事件影响到 50 多个国家，造成大量伤亡，严重毁坏了基础设施和环境，并破坏了整个社区的生计。

30. 全球流入非法市场的弹药中也有很大一部分看来源于未加保护或监测不力的国家弹药库。易于获取的弹药来源可能成为武装冲突、恐怖主义、犯罪和其他形式的武装暴力持续不已和变本加厉的一个关键因素。一个严重的问题是，流失的常规弹药，特别是较大口径的弹药越来越多地被用来组装简易爆炸装置，包括诱杀装置、简易地雷、路边炸弹和穿甲弹。

31. 士兵丢失弹药往往无人注意，或者很容易向上级解释，与丢失火器恰恰相反。丢失弹药可能导致大量的外流。更令人关切的是，源于指挥系统较高层的精心策划的外流形式，它可能造成大规模非法弹药转移。在世界很多地方，腐败、疏忽、缺乏最终用户核查措施，以及边境管制不力，都助长了司空见惯的储存挪为他用和非法弹药流动。

32. 监测联合国武器禁运的专家组多年前就注意到，缺乏基本问责制度如何成为弹药挪为他用的一个因素(见 S/2006/525)。安理会各委员会、监察组和专家小组的多份报告中都强调了违反安理会武器禁运的弹药扩散现象的严重性(见 S/2010/596、S/2010/571、S/2010/179、S/2010/91 和 S/2009/689)。安全理事会曾建议将武器弹药的储存安全、问责和管理“作为紧急优先事项”处理(见安理会第 1952(2010)号决议)。

33. 有效的储存管理和安全措施应该是任何一个维持和平特派团的优先事项。在开展解除武装、复员和重返社会方案过程中没收的弹药需要专门处理和管理。管理不善的常规弹药储存可能发生爆炸，使维持和平人员和其他人员处于危险之

¹⁰ 见《2008 年小武器调查：风险和复原力》(剑桥，剑桥大学出版社，2008 年)。

中；这些弹药也可能在挪为他用后被转用于再度爆发的敌对行动，因而又造成另一种危险。¹¹

34. 改善常规弹药储存的整个使用周期管理需要在国家、区域和全球各级采取行动。为此，联合国正在最后拟定供会员国自愿采用的《国际弹药技术准则》，¹² 预期将在 2011 年晚些时候备妥。我鼓励各会员国和联合国有关实体利用这套准则加强相关的储存管理能力。

武器禁运

35. 安全理事会实行强制性制裁，例如经济和贸易制裁、旅行禁令、金融或外交限制以及武器禁运，目的是不使用武力而迫使某个会员国或实体遵守安理会规定的目标。武器禁运通常禁止会员国向禁运所针对的国家或实体出售或供应武器和相关物资，包括弹药。目前，安全理事会正在实施 10 项武器禁运，由各制裁委员会监督，由秘书长任命的安全理事会所设专家小组提供经强化的监测。

36. 我在上一份报告中曾指出，安全理事会所设制裁监察组或专家小组常常面临各种实际挑战，例如缺乏对其调查结果进行电子处理和分析的能力，无法将这些结果与其他制裁制度下的监察组所收集的数据联系起来。我高兴地注意到，自上次报告以来，秘书处推出了一套电子数据管理系统，它将不同监察组收集的元数据和原始文件联成一体，提高了这些监察组的机构记忆，有助于跨组和跨制裁制度的分析。另一个积极的发展情况是，2009 年 10 月签定了关于联合国与国际刑事警察组织(国际刑警组织)就联合国安全理事会各制裁委员会开展合作的安排，是《国际刑警组织与联合国合作协议》的补充，其中规定加强信息交流，包括各监察组积累的可能对会员国调查当局有用的文件。为了巩固这些趋势，安全理事会不妨鼓励加强安理会各有关制裁监察组、维持和平特派团、会员国及其调查当局以及相关区域和国际组织之间的实际合作。

武器禁运和维持和平

37. 安理会授权联合国科特迪瓦行动(联科行动)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国利比里亚特派团(联利特派团)、非洲联盟/联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)这四个维持和平特派团协助监测武器禁运，或协助监测和平协定的武器条款的执行情况。此外，联刚稳定团和科特迪瓦行动的任务是收缴或没收违反制裁的武器及相关物资，并酌情予以处理。

38. 在利比里亚，联利特派团负责监测毒品和轻武器贩运，检查根据安理会关于利比里亚问题的第 1521(2003)号决议所设委员会批准的豁免运入利比里亚境内

¹¹ 见《解除武装、复员和重返社会综合标准》4.10。

¹² 根据 2008 年大会第 61/72 号决议所设的、为考虑采取进一步措施，在常规弹药过剩储存的问题上加强合作的政府专家组关于过剩常规弹药储存的报告(A/63/182)中提出的建议。

的武器弹药。联利特派团还向委员会定期报告其在入境点检查装备交货的情况，并与专家小组共享这些资料。

39. 专家小组注意到联利特派团在完成与小武器有关的任务方面取得的进展，建议为联合国警察建立一个委员会已批准的武器禁运豁免请求数据库，并建立一个关于联利特派团已查缴武器弹药的计算机化数据库，以更好地评估助长内战的外部军事支助的来源和规模(见 S/2009/640)。

40. 在刚果民主共和国，联刚稳定团维持一个关于从武装团体收缴的小武器和轻武器的数据库，但关于刚果民主共和国问题专家组指出，需要改善数据输入，以便将资料用于追查。专家组建议扩大特派团任务规定，以包括维持一个各国拥有武器的序号和所在地点的数据库，并由特派团建立一个载有特派团所保管武器弹药的所有现有资料的数据库。专家组还建议核查刚果民主共和国武装部队的武器库或弹药库，以发现地雷和集束弹药等危险库存和装备，并根据特派团监督武器禁运的任务规定加强特派团的检查能力(见 S/2009/603)。

41. 联科行动是唯一设有综合禁运小组的维持和平特派团，集民事、警察和军事专业知识于一身。禁运小组向关于科特迪瓦问题专家组提供行政和实务支助，为专家组与科特迪瓦官员之间的会晤提供便利。

42. 专家组建议，联科行动为已销毁武器以及根据武器禁运条款批准豁免进口的武器建立一个数据库。

43. 苏丹问题专家小组指出，达尔富尔混合行动尚无一个内部系统，用以记录根据武器禁运豁免运入达尔富尔的军火和军用物资，而这对于查明储存的丢失或外流是至关重要的。至今还没有为达尔富尔建立正式的解除武装、复员和重返社会方案，专家小组建议达尔富尔混合行动建立一个内部武器登记册，供专家小组和达尔富尔混合行动的武器禁运监测工作人员使用，以切实处理丢失或挪为他用问题。

44. 我在上次报告中就武器禁运提出一项建议，即扩大专家小组与各维持和平特派团之间的合作。虽然专家小组与维持和平行动的作用、责任和目标各有不同，但必须进一步增强双方之间的资料共享、合作和协同努力。

武装暴力

45. 在大规模政治暴力与在这一背景下活动的团体所采取的有组织掠夺行为之间作出区分往往不易，其原因是，精英阶层的后台常常提供协助，基本的国家控制和法治荡然无存。索马里是其中最糟糕的例子，但在海地、阿富汗、刚果民主共和国和苏丹也可以发现类似的情况。无论是否怀有政治动机，参与武装团体让青年男子获得生计和感到有合法性，而这却是公共部门和正规私营部门所不能给予的。

46. 迫切需要采取更多基于证据的做法，应对武装暴力的成因和后果。解除武装、复员和重返社会方案及小武器控制措施，往往难以消除在冲突后时期经常出现的取代政治暴力的暴力犯罪。¹³ 在这种环境下，在采取武器收缴措施和相关行动的同时，应制定旨在预防和减少武装暴力的发展方案，采取增强平民保护的其他措施。

47. 我继续支持 2006 年通过的《武装暴力与发展问题日内瓦宣言》，¹⁴ 尤其是因为核准《宣言》的各国已承诺把管制小武器、减少武装暴力、尊重人权和可持续发展挂钩。这一《宣言》向所有会员国开放，其目标是在全世界推动以可衡量方式减少武装暴力，到 2015 年在人类安全方面取得显著改善。我曾表示，拟订到 2015 年实现的关于减少武装暴力的可衡量目标将提供机遇，借以将有关安全的主题纳入千年发展目标后续行动。

48. 此后，大会请我提交关于通过减少和防止武装暴力来减少贫穷和促进发展的报告(见 A/64/228)。正如本报告所述，武装暴力的概念还与安理会的工作有关，因为它包含了冲突和冲突后局势中与犯罪有关和人际(包括基于性别)等各种暴力形式。

49. 防止和减少武装暴力是可以做到的，世界各地的社区、城市和国家已表明这一点。切实有效的预防和减少措施应考虑到一些关键特征。武装暴力往往集中在某些具体地域和特定社会群体。一个国家或城市的某些地区可能正常运作，而其他地区可能长期遭受大量武装暴力。边境地区、城市贫民窟等周边、边缘和受忽视地区往往容易产生非正规的掠夺性权力架构，这些架构为达到目的不惜诉诸暴力手段。社区安保做法最为有效，这是因为这一做法在与调查和评估工作相结合时，可以在最需要援助的国家以下一级适当提供针对性援助。在这方面，在联合国维持和平中正兴起的“社区减少暴力”做法值得一提。¹⁵

50. 不同形式的暴力行为可能存在因果关系，甚至可能相互助长。某些冲突地区据报发生的大量基于性别的暴力、特别是性暴力的情况表明，武装冲突带来的暴力不仅局限于战斗人员，而且往往演变成针对平民的暴力行为。一些冲突后地区的暴力犯罪率很高，这凸显了冲突遗留的问题可能对因冲突而流离失所者可持续回返，以及对重建、和平、安全和社会融合构成持久障碍。必须针对具体风险和保护因素，对不同形式的暴力行为采取统筹兼顾的政策和方案对策。但还必须避免孤立地看待每一种暴力形式。狭隘地侧重冲突或犯罪的零打碎敲做法，可能妨碍提出防止和减少武装暴力的综合战略，有碍于拟定更加协调一致的国际、区域、国家和地方政策。

¹³ 《国际维持和平》，第 16 卷，第 1 号，2009 年，第 137 页。

¹⁴ 见 www.genevadeclaration.org。

¹⁵ “和平行动中的第二代解除武装、复员和重返社会方案(复员方案)做法：向关于联合国维持和平的挑战和机遇的新视野讨论提交的来文”(联合国，2011 年)。

51. 武装暴力既是国内安全也是国际安全问题，并可能具有区域和跨区域特征。对立游牧族群之间或在跨国贩运武器的犯罪集团之间发生的冲突显示，武装暴力可以跨越领土边界，造成人们大规模流离失所。有组织犯罪集团、国外散居者社群和恐怖分子网络也可能直接影响武装暴力在当地的动态。

52. 武装暴力的原因和结果具有非常显著的性别特征。在受到武装暴力影响的所有社会中，青年男子是最常见的武装袭击实施者，也可能是最直接的受害人。这一现象的深刻根源可以追溯到不平等社会文化规范，以及男女之间的结构性不平等关系。在青年人口比例和青年失业率双高的社会中，这是一个尤为令人关切的问题。对武装暴力的性别特征的认识，必须贯穿于政策和方案对策中。如不解决武装暴力的性别方面问题，其中包括往往左右武装暴力的男性社会角色，以及妇女和女童在整个社会结构中的从属地位，就可能忽视武装暴力的主要根由，及其对女童、男童、妇女和男子产生的不同影响。

53. 安全理事会在第 1325 (2000) 号、第 1820 (2008) 号和第 1960 (2010) 号决议中强调，许多冲突地区广泛存在性别暴力尤其是性暴力，但很少将犯罪人绳之以法。武装暴力的一个严重后果是，强奸、家庭暴力、性剥削等性别暴力使妇女和儿童沦为受害者，但这方面的记录往往不全。暴力对家庭影响尤其严重，因为儿童或妇女必须在家里照料受害人，或成为事实上的一家之主。妇女和儿童在谋生机会有限的情况下，要艰难地供养家人，而且往往日益贫穷，而这种贫穷可能延及下一代。

54. 尽管青少年和青年男子可能是最主要的直接受害人，但年龄更小的男童和女童也直接和间接地遭受武装冲突等武装暴力带来的苦难。无论是直接作为受害人，还是由于与武装部队和武装集团有关联，儿童受到敌对行为的影响尤为严重。自我提交上次报告以来，我高兴地注意到，安全理事会通过第 1882 (2009) 号决议，安理会成员加强参与解决严重侵犯儿童行为。在我向安全理事会提交的报告中，在武装冲突方列名标准中增加“杀害和残害”儿童和“性暴力”的内容，这将加强保护环境，减少对儿童滥用小武器。同样，制裁委员会将在武装冲突局势中把儿童或妇女作为袭击目标当作一项定向制裁标准(见安理会第 1857 (2008) 号决议)也可能产生积极影响。

55. 《暴力侵害儿童行为问题世界报告》¹⁶ 指出，在武器泛滥的地方，社区发生的暴力行为可能达到骇人规模。该报告建议，各国必须为减少武器需求和获得武器来源拟定综合预防战略，将此作为一项关键行动，以减少社区中造成暴力侵犯儿童行为的环境因素。

预防和减少武装暴力

56. 就像武装暴力没有单一的起因一样，武装暴力也没有单一的解决办法。预防和减少武装暴力方案必须考虑到一系列风险和复员力因素，并使所有有关利益攸

¹⁶ Paul Sergio Pinheiro 编，《暴力侵害儿童行为问题世界报告》，(日内瓦，联合国秘书长关于暴力侵害儿童的研究报告，2006 年)。

关方参与其间。目前，通常是军事和治安机构、公共卫生和教育机构，或是着重于开展预防冲突、建设和平、过渡司法和社区发展的各种民间社会组织，正在努力遏制和减少武装暴力。但是，制定方案时的依据，未必始终是对问题的可靠诊断，或表明哪些办法可行而哪些办法不可行的综合证据。即将于 2011 年 10 月举行的第二次日内瓦宣言部长级审查会议，将是一个进一步发展更重视证据的方法来制订减少武装暴力方案的机会。

57. 为了处理冲突和冲突后环境中的武装暴力问题，维持和平和建设和平活动应该作为优先目标将减少武装暴力包括在内，其中包括向那些最有可能加入帮派或民兵的青年提供其他选择。联合国系统一直在努力确保减少武装暴力与解除武装、复员和重返社会方案更紧密地结合，以减轻前战斗人员可能会危及脆弱的和平进程的风险，也同样努力确保在社会上流通的武器得到更好的管理。

58. 安全理事会在 2010 年举行关于冲突后建设和平的公开辩论(见 S/PV. 6299)之后指出，非法贩运军火可以构成跨国威胁，影响刚摆脱冲突国家巩固和平的工作(见 S/PRST/2010/7)。有必要将非法武器流动确定为对维持和平和建设和平的直接威胁；同样，如我在关于冲突结束后立即建设和平的报告(见 S/2009/304)中所强调，也有必要制订广泛的政策对策。这些对策包括：切实部署维持和平部队；前战斗人员及有关联者解除武装、复员和重返社会；支持妇女参与建设和平机构和举措(见 S/2010/466)；以及促成包括安全部门改革在内的法治。但是，还需要采取更长期军备控制措施、鼓励开展重建工作、促进社区治安、创造有利环境以利提供政府服务、改善经济绩效和增加就业机会，并着力于建立能促进预防武装暴力的分散化的争端解决机制。

59. 此外，国际金融机构也在预防和减少武装暴力方面取得了相当丰富的经验，并认识到必须通过减少武装暴力促进发展和经济事业活动。世界银行已设立一个冲突、犯罪和暴力问题单位，负责支持世界银行努力加强国家和社会应对武装暴力的能力。这些干预措施有很多明确地支持国家和市级分析、规划和减少集体暴力和人际暴力的能力。世界银行 2011 年《世界发展报告：冲突、安全与发展》，预计将进一步协助确立这种方法的重要性。

60. 许多会员国采取了一系列干预措施来应对武装暴力。许多国家政府偏向于采取由执法部门主导的行动，开展强大的军事和警察行动并执行惩罚性法律。在另一些情况下，已开展一系列预防活动，强调鼓励措施与惩罚和威慑措施并举。成功的活动往往将执法部门主导的行动(例如强有力的治安行动)与自愿和基于预防的方案相结合，这些行动的目的是应对结构性和迫在眉睫的风险，并增强人民和社区对付武装暴力的能力。

使用和滥用

61. 小武器问题不仅涉及生产、贸易、储存和转用，也涉及其使用。对于公职人员，《联合国执法人员使用武力和火器的基本原则》提供了联合国内部商定标准的范例，可指导包括在冲突后情况下的培训和能力建设。¹⁷

62. 鼓励遵守商定的规范不应仅针对政府官员。因为不仅是政府官员必须确保合法使用武器，国际人道主义法也涉及武装团体的行为。¹⁸ 近年来，包括红十字国际委员会在内的人道主义行为体在一定程度上成功地与非国家武装团体进行了对话，以使这些团体更加尊重国际人道主义法，并鼓励它们不再使用杀伤人员地雷或征募儿童兵。世界上若干武装团体已作出了关于武器的各种承诺，从限制使用某些武器、采取关于使用武力和枪支的预防性措施，到努力确保武器和弹药储存的基本安保和安全，不一而足。对此类承诺的执行情况仍所知甚少，因此有必要对其进行更系统的监测，以更好地了解其对武装冲突中保护平民的可能影响（见 S/2009/277）。

三. 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

63. 按照 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》举行的前三次联合国会议取得的成果有限。2003 年和 2005 年的连续两次双年度会议均没有产生实质性成果文件。根据《纲领》于 2006 年举行的第一次联合国审查行动纲领执行进度大会同样如此。但是，2008 年和 2010 年分别举行的第三次和第四次各国双年度会议成功取得了注重行动的成果，为国家、区域和国际努力与合作提供了指导（见 A/CONF.192/BMS/2008/3 和 A/CONF.192/BMS/2010/3）。

64. 在这两次会议上，各国强调有必要加强各国家机构之间的合作并实施有效的立法框架和管制框架。跨界合作、特别是关于追查请求的跨界合作，得到了进一步阐述。提高合作和援助的实效仍是一个核心主题。

65. 在 A/CONF.192/BMS/2010/3 号文件所载的 2010 年会议的成果文件中，各国建议应在《行动纲领》通过十年之后对其所取得进展进行一次全面评估，以便作为 2012 年《行动纲领》第二次审议大会的投入。目前仍未指定由哪个实体负责这一评估。在这次会议之后的有关决议（大会第 65/64 号决议）中，各国表示这一评估将由各国自己完成。

¹⁷ 获得 1990 年在哈瓦那举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过。

¹⁸ 见 1949 年日内瓦四公约；以及 1977 年缔结的 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书（第二议定书）。

66. 各国商定在《行动纲领》下举行一种新型会议——不限成员名额政府专家会议，该会议讨论与国际合作和援助等特定议题和专题有关的执行方面的重大挑战和机遇。这一专家会议将于 2011 年 5 月 9 日至 13 日举行，预定将把重点放在小武器的标识记录、保存和追查方面。

67. 我在 2008 年报告中告知安理会，在执行《行动纲领》方面，一些国家已建立和订正了国家立法框架、把小武器行动计划纳入了国家发展战略、开展了武器收缴和销毁方案、改善了库存管理，并进行了国际合作和援助。各国已在上述各方面继续取得进展。它们进一步改善了储存管理并销毁了多余武器，这些工作往往得到联合国与捐助方、区域组织和民间社会合作提供的援助。一些国家已经把小武器行动计划纳入了国家发展战略，或是拓宽了处理这一问题的途径。越来越多的国家向联合国常规武器登记册报告其小武器转让情况，提高了透明度。但是，在某些区域，根据《行动纲领》提出的国家报告仍较少。国家报告往往没有明确说明国家执行工作面临的挑战和如何应对这些挑战。此外，与其他国家调查和执法当局以及与国际刑警组织之间的有效业务信息交换仍有待改进。

68. 《行动纲领》建议的区域一级措施促使一些很有前途的制止小武器非法贸易的区域主动行动出台，特别是关于制定规范方面。最近的一个重要例证是《中部非洲管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、维修或组装此类武器的零部件公约》。在国家立法和程序方面反映这些主动行动还需要作出更多的努力。区域组织在获得资源的情况下能够在实地产生真正的影响；联合国基金、机构和中心的方案、主动行动和项目常常提供技术支助和援助。这些伙伴关系确保了增效作用和资源的有效使用。

69. 在我的 2008 年报告中，我提及一些阻碍《行动纲领》及其《国际追查文书》在国家、区域和全球三级得到完全执行的因素，其中包括：两者均不具法律约束力；缺乏衡量标准、具体基准和截止日期；许多会员国缺乏能力，那些受影响最大的国家尤其如此；以及关于弹药是否在《行动纲领》范围之内问题的有害争议。在那份报告中，我还告知安全理事会，联合国已着手倡议制定国际小武器管制标准，以简化整个联合国范围的政策制定、方案拟订和做法，并向希望在这个问题上取得进展的国家或其他利益攸关方提供实际指导。通过涉及联合国各机构、政府专家、国际和区域组织、民间社会和小武器行业的包容性协商进程，制定这些标准的工作进展良好。2012 年将举行的第二次审查会议将提交标准定稿。

70. 我在 2008 年报告中所提出的观点仍然有效，同样，协调小武器这个贯穿各领域的问题的挑战也依然存在，这导致采取集中重点的方式落实《行动纲领》变得更加复杂。小武器与多个政策领域有关，包括国际安全、人权、公共健康、发展、边境管制和打击跨国有组织犯罪等。各会员国不妨进一步评估它们预期在哪个论坛具体进展得到最大增值而不会导致重复工作。例如，可将改进关于小武器的边境管制措施引入《行动纲领》框架；但在世界海关组织的专家环境中讨论这

个主题则具有显著优势。此外，各会员国不妨确定其根据《枪支议定书》新建立的不限成员名额工作组如何建立与根据《行动纲领》开展的工作的联系。

四. 意见和建议

71. 在联合国范围内，小武器问题的协调在过去三年中得到了显著的改善。联合国小武器问题协调行动机制得到加强，已从 16 个联合国参加实体(2008 年)增长到 23 个，并制订了一个多年战略。国际小武器控制标准和国际弹药技术准则的制订工作进展顺利。此外，各国获得了联合国火器议定书立法指南、技术准则和示范法、基于网络的小武器问题信息交换中心、¹⁹ 行动纲领的新的报告模板，以及使需求与资源匹配的协调方法等工具。²⁰ 仍需进一步改进，包括需要在维持和平和建设和平范围内进一步制定小武器控制和减少武装暴力的综合解决方案。也许需要从机构方面引起注意的最重要问题是，如何鼓励各国确保在各自的执法部门或调查当局间充分交流有关小武器非法贸易的业务信息。联合国随时准备协助各国建设这方面的能力。

72. 我 2008 年报告中载有的一系列建议已取得进展。

73. 关于改善数据收集和可衡量性的建议，一些利益攸关方的工作，特别是在有关武装暴力与发展的日内瓦宣言的框架内的工作很重要。但同时，联合国合作伙伴也在有关小武器的政策和做法的研究，包括按照性别和年龄进行的数据分类方面取得重大进展。

74. 关于将小武器行动计划纳入国家发展和建设和平框架的建议，以及关于国际援助和合作的普遍需求的建议仍然有价值。布隆迪和几内亚比绍的发展计划是此种整合工作的良好范例。双边、区域和全球一级的国际合作和援助一直在继续，这通常是在联合国各机构、国家办事处和区域中心的支持下进行的。

75. 关于加强武器禁运管理的建议，包括进一步发展维和人员、制裁监测小组、各会员国和国际刑警组织(在追查活动方面)，与开展解除武装、复员和重返社会工作人员之间的协同作用，仍是各国开展行动的重要指导方针。

76. 在联合国努力达成武器贸易条约方面的谈判预计将包括对各国提出的加强对最终用户证书的核查工作的建议。

77. 在本报告中，我试图在以往建议的基础上，提出值得特别关注的问题(也是在我们的逐步了解和认识小武器问题的大背景的情况下)。在此方面，以下建议可能值得安理会注意。

¹⁹ 行动纲领执行支助系统, 见 www.poa-iss.org。

²⁰ 见 www.poa-iss.org/MGE/Documents/Index/Assistance-Proposals-BMS4-2010.pdf。

建议 1

在冲突、冲突后和易发冲突局势中追查小武器是确定武器弹药挪为他用的环节，从而确定储存和装运安全需要改进的之处的关键手段。在这种局势中，各国很少开展追查武器的活动。安全理事会不妨鼓励各国加强追查能力，并在此背景下加强追查方面的国际合作，包括与联合国的合作。

建议 2

冲突后的武器收缴方案应详细记录武器，以确保问责制，并有助于在挪用情况下追查武器。记录保存系统的设计应确保工作人员了解他们所需记录的资料（包括弹药标识）类型。联合国正在制定的国际小武器控制标准将在这方面提供实际指导。可能依照《国际小武器控制标准》进一步制订联合国综合解除武装、复员和重返社会标准，以说明记录保存系统的基本要求和使用系统的适当培训。

建议 3

监测武器禁运的专家组如有关于各国弹药标识做法的基本资料，可能有助于他们的工作。安全理事会不妨鼓励各会员国在自愿基础上向联合国提供公开资料，说明其管辖范围内的制造商在小武器和轻武器弹药上所作的标识，以及收缴的非法使用弹药上的标识。

建议 4

安全无保障以及管理不善的国家弹药储存似乎占了全球转入非法市场的弹药的相当比例，这是武装冲突、恐怖主义、犯罪和其他形式的武装暴力延长和升级的关键因素。这些还是组装简易爆炸装置的重要来源。与妥善保护和维持储存的成本相比，销毁剩余武器和弹药是具有成本效益的，各国、联合国国家工作队和维和特派团应大力推行这种作法。《国际弹药技术准则》一旦敲定，安全理事会不妨鼓励各国在自愿基础上适用该准则。

建议 5

为有效打击冲突、冲突后和易发冲突情况下的武装暴力，维持和平和建设和平活动以及发展援助需要将减少武装暴力作为优先事项加以规划。在这种情况下，至关重要的是，使传统的军备控制措施与针对武器需求的干预措施相结合，并强化提供安保者和治理当局的能力，以加强社区安全、管理冲突和减少暴力。在这种情况下，需要继续制定在 2015 年之前预防和减少武装暴力的可衡量目标。

建议 6

安全理事会不妨按照我 2009 年关于在武装冲突中保护平民的报告(见 S/2009/277)，进一步确定各种途径，以改善非国家武装团体遵守有关在冲突时使用和储存武器及弹药的国际准则情况。