



## 小武器和轻武器

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据安全理事会第 2220(2015)号决议提交的，安理会在决议中请我继续每两年就轻小武器问题提交一次报告。我在以往历次关于该议题的报告(S/2008/258、S/2011/255、S/2013/503、S/2015/289 和 S/2017/1025)中所提建议仍然切合实际并有效。

轻小武器的积累、非法转让和滥用会破坏稳定，继续引发、延续和加剧武装冲突和普遍犯罪。轻小武器仍然是用于武装冲突和暴力的主要工具，其非法流动所产生的跨领域人道主义影响仍然令人严重关切。

2018年5月，我启动了一项新的裁军议程，即“保护我们的共同未来：裁军议程”。我在该议程中，我将“裁军拯救生命”列为优先事项，包括呼吁在国家一级就轻小武器作出更深入的努力。为此，我建立了一个新的信托机制，即拯救生命实体基金，用以支持国家一级在该领域的工作。

过去两年来，国家、次区域、区域和全球各级为加强轻小武器管制作出了相当大的努力，例如召开第三次联合国审查从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进度大会并取得成果。尽管如此，仍必须进一步取得进展。

为了支持安全理事会成员更加一致地将对轻小武器问题的审议(无论是专题审议还是国别审议)纳入工作主流，本报告概述了相关趋势和事态发展，然后审查了与轻小武器最为相关的各专题议程项目，即武装冲突中保护平民、和平行动、武器禁运、妇女与和平与安全、儿童与武装冲突、反恐怖主义和跨国有组织犯罪。



## 一. 引言

1. 自我上次就本专题向安全理事会提交报告(S/2017/1025)以来,全球军事支出继续增长,达到了1988年以来的最高水平。<sup>1</sup>轻小武器继续阻碍和平、安全和可持续发展。轻小武器及相关弹药在武装冲突中发挥着根本作用,对平民的破坏性越来越大,对儿童造成了不成比例的有害影响(见S/2019/373和第2225(2015)号决议)。轻小武器极具性别区分性,继续对妇女和女童造成不成比例的影响,包括性暴力和性别暴力方面的影响。

2. 轻小武器仍然是冲突和普遍犯罪中造成死亡的主要原因。恐怖分子、暴力极端分子和犯罪分子等众多行为体的活动正在使和平与可持续发展努力进一步复杂化,并在加剧持续冲突。恐怖主义组织获取武器的危险仍然无处不在(见第2405(2018)号决议)。

3. 为了行使自己维护国际和平与安全的责任,安全理事会越来越多地将轻小武器在挑起和延续冲突方面的作用纳入其审议工作,进行专题审议和国别审议(见S/2015/289,建议1)。

4. 在整个2018年,各方在联合国和平行动,包括在阿富汗、阿卜耶伊、中非共和国、海地、利比亚和索马里等地和平行动的框架内,审议了小武器、轻武器、弹药和相关材料的非法转让、破坏稳定的积累和滥用所带来的挑战(分别见第2405(2018)、2445(2018),2448(2018),2410(2018),2441(2018)和2444(2018)号决议)。从武器和弹药管理到标识和追踪,轻小武器问题引起了越来越多的关注。与武器有关的问题在关于武器禁运,解除武装、复员和重返社会活动,有组织犯罪与恐怖主义关系以及武装冲突中保护平民等问题的讨论中占据了一席之地。

5. 本报告提供了关于如何建设性地将小武器问题有效纳入安理会工作主流的信息,概述了自我上次报告以来的趋势和事态发展。然后,它确定了与审议轻小武器问题特别相关的各专题议程项目。第三节中提出了一些建议,目的是从概念上并具体地将它们纳入各专题议程项目的主流。

## 二. 趋势和事态发展

6. 2018年5月,我启动了题为“保护我们的共同未来:裁军议程”的裁军议程。<sup>2</sup>轻小武器是该议程的第二个支柱——裁军拯救生命——的核心组成部分。该优先事项专注于减少和减轻常规武器的人道主义影响,并解决此类武器的过度积累和非法贸易问题。

7. 在许多地方,轻小武器是造成人类痛苦的主要推手,其生产(包括工艺制造)是一门有利可图的生意,并且是一种有吸引力的延续恐怖主义和犯罪集团活动的

<sup>1</sup> 斯德哥尔摩国际和平研究所,军事支出数据库;可查阅:[www.sipri.org/databases/milex](http://www.sipri.org/databases/milex)。

<sup>2</sup> 可查阅:[www.un.org/disarmament/sg-agenda/en/](http://www.un.org/disarmament/sg-agenda/en/)。

手段。包括在受冲突影响的地区，武器和弹药的储存都在增加。在此背景下，我在裁军议程中承诺联合国将采取具体行动，应对这些破坏稳定的趋势。

8. 我建立了一个信托机制，以支持国家一级的小武器管制。该信托机制名为“拯救生命实体基金”，是加强裁军拯救生命努力的一个基本组成部分。传统上，联合国一直寻求从和平与安全、性别平等、可持续发展、跨国犯罪、公共卫生、儿童和青年、反恐和人道主义行动等多个角度处理非法轻小武器及弹药普遍可得所造成的后果。这项工作往往分割零碎并受到限制。建设和平支助办公室、联合国开发计划署和裁军事务厅合作建立的该基金将通过多年期、跨部门综合方案，并作为更广泛发展计划的一部分，加强本组织更有效支持各国政府预防武装暴力努力的能力。联合国的目标是在 2020 年通过该基金全面开展国内项目试点。

#### A. 轻小武器流动助长冲突、恐怖主义和犯罪

9. 轻小武器非法贸易和转移所构成的挑战继续加剧正在发生的冲突，并助推其他冲突的爆发。目前在从刚果民主共和国、海地、马里和乌克兰发生的危机都因武器广泛可得和不受控制流动而加剧。储存管理不善、监管不足和跨境贩运问题继续动摇本已脆弱的局势。

10. 我特别关切武器在整个萨赫勒和中部非洲次区域部分地区非法流动所造成的影响。这种情况在很大程度上源于过去和最近冲突中的武器流动。暴力极端分子、恐怖主义分子和有组织犯罪团体都因轻小武器及其弹药广泛可得而受到蛊惑并得到支撑。

11. 武器持续流入，包括通过海路流入利比亚的问题十分令人关切。此外，大量来源于利比亚储存的武器流散到萨赫勒及其他地区各国。2019 年 8 月，乍得政府宣布关闭与中非共和国、利比亚和苏丹的边界，以恢复秩序并终结武器贩运。

12. 我欢迎安全理事会关注萨赫勒局势，包括支持实施联合国萨赫勒综合战略(见 [S/PV.8435](#))和 2018 年制定的联合国萨赫勒支助计划。除了优先考虑跨境合作、发展、增强妇女和青年权能等问题外，还迫切需要解决小武器及其弹药流动的问题。

13. 南苏丹同样深受非法武器和弹药源源不断流入的戕害。武器和弹药源源不断的再补给直接影响到联合国人员的安全和联合国南苏丹特派团执行任务的能力(见 [S/2018/143](#))。

14. 海地继续面临因轻小武器不受控制地广泛流通而使武装暴力更形普遍的问题。平民拥有 27 万多支非法枪支，再加上非法跨境贩运，导致犯罪泛滥到不可接受的程度。我欢迎安全理事会通过第 [2476\(2019\)](#) 号决议，设立联合国海地综合办事处，负责就团伙暴力、减少社区暴力和武器弹药管理等问题提供咨询能力。

#### B. 贯穿各领域的人道主义后果和人权影响

15. 轻小武器过度积累、滥用和非法贸易所造成的人道主义影响是裁军议程的核心所在。非法小武器流动和滥用不仅对武装冲突造成死亡起着主要作用，而且也

危及维和人员和平民，阻碍人道主义援助的运送。此外，气候变化使得资源日益稀缺，进而增加冲突的可能性，而这种可能性会因轻小武器的可得和滥用而进一步加大。

16. 《2030 年可持续发展议程》的通过，特别是关于和平、正义和强有力机构的目标 16 的通过，表明了一种日益加强的共识，即没有和平就不可能有发展。在目标 16 的框架内，各国承诺大幅减少一切形式的暴力、相关的死亡率和非法武器流动，并加强防止暴力、打击恐怖主义和犯罪的相关机构。

17. 随着武装冲突越来越多地从公开战场转移到村庄、城镇和城市，人道主义影响正在成倍增加。超过 5 000 万人受到城市地区冲突的影响(见 S/2019/373)。为此，我呼吁在武器出口方面进一步遵守国际法。常规武器，包括小武器、轻武器和相关弹药的出口，必须以通过考虑到最严格国际法因素的强有力风险评估为前提。在这方面，我欢迎人权理事会于 2019 年 7 月通过关于武器转让对人权的影响的第 41/20 号决议。人权理事会承认，世界各地有数百万人因武器流散和无管制或非法转让造成或助推的严重侵犯和践踏人权行为而受到影响。

18. 在大多数国家，小武器是平民获准拥有的唯一一类武器。全球而言，平民拥有超过 8.5 亿支枪支，远远超过军事和执法部门估计拥有的枪支数量总和。2018 年 7 月，人权理事会确认，与平民所持枪支有关的暴力和不安全事件对生命权、人身安全和完备以及其他经济、社会和文化权利(包括健康权和教育权)带来直接风险(见第 38/10 号决议)。

### C. 轻小武器的性别区分性

19. 小武器问题具有切实、深刻的社会特征，因此必须将性别视角全面纳入主流。迄今为止，性别视角尚未充分纳入轻小武器的规管政策。如果立法和政策框架没有充分考量性别层面，干预措施的成功和成效将会受到限制。

20. 武装冲突和武装暴力对女子、男子、女童和男童有不同的影响。在冲突和冲突后环境中以及在犯罪猖獗的背景下，女子和男子往往发挥着不同的作用。关于凶杀案的数据证实，在与枪械有关的凶杀案中，大多数受害者是男子。<sup>3</sup>

21. 对于女性而言，枪支和亲密伴侣间的暴力往往是致命的组合。数量有限的一些国家具体关于由亲密伴侣或家庭成员实施的凶杀案的数据表明，当受害者是女性时，凶杀更有可能是使用枪支实施的。<sup>4</sup> 武装恐吓纵容了性暴力和性别暴力。无论是在冲突还是在犯罪环境中，当男性家庭成员受伤或被杀时，女性往往承受沉重的负担，包括面临相当大的心理和经济后果。

22. 要确保政策有效，就必须在其中评估和纳入性别层面，并将女性和男性在武器方面发挥的作用结合起来。例如，基层妇女组织往往站在倡导反对小武器无节制扩散的第一线。同时，妇女和女童无论是被迫还是自愿，有时会被用来走私武

<sup>3</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，《2019 年全球凶杀案研究报告》(2019 年，维也纳)。

<sup>4</sup> 同上。

器，因为出于传统陈规定型观念和安全部队中妇女人数不足的原因，她们可能不会像男性一样受到严格的安全检查。

23. 关于在就小武器采取措施时采用性别区分办法，包括收集按性别和年龄分列的数据，目前基本上仍处于初始阶段。如果没有关于女性和男性对轻小武器所持不同态度及所面临不同风险的循证信息，小武器管制干预措施仍将对性别不加区分，进而阻碍政策的制定和可持续发展目标的实现。例如，西巴尔干地区在数据收集方面制定了一些良好做法。

24. 促进性别平等的小武器管制政策、方案和行动会产生更有效的成果，进而支持更广泛的性别平等、和平、安全和发展目标。《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》对性别视角给予了更多关注，既提到需要加强女性参与，又对性别视角进行了实质性考虑，以期使轻小武器管制更加有效。在 2018 年 6 月举行的第三次联合国审查从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进度大会上，各国商定逐步采用与性别有关的用语，审议了轻小武器非法贸易对女子、男子、女童和男童的具体影响问题(见 [A.CONF.192/2018/RC/3](#))，并首次明确承认了执行《行动纲领》与打击性别暴力之间的关系。

25. 同样，与性别有关的考虑因素已被纳入《联合国打击跨国有组织犯罪公约》(《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》(《枪支议定书》)框架内的讨论。在 2018 年 10 月举行的缔约方大会第九届会议上，缔约国确认了非法贩运枪支对女子、男子、女童和男童生活的负面影响。会议邀请缔约国通过国家报告等方式收集按性别分列的关于非法贩运的数据，并提高对性别特定影响的了解，以期将性别视角纳入枪支政策和方案的主流。<sup>5</sup>

26. 在《武器贸易条约》缔约国第五次会议上，各方详细讨论了性别和性别暴力问题这一会议确定的优先主题。缔约国通过了支持落实《条约》第 7(4)条的一揽子建议和决定，要求将性别暴力风险作为出口风险评估的一部分加以考虑。<sup>6</sup> 为了加深对《条约》背景下武装暴力按性别区分的影响的了解，会议鼓励缔约国在国家犯罪和卫生统计数据中收集按性别分列的数据，并公布这些数据。

27. 过去 40 年来，虽然参与军备控制、不扩散和裁军外交的女性比例稳步增加，但参与人数仍然不足。<sup>7</sup> 要确保安全政策有效并满足所有人的需求，就必须加强性别平衡。

<sup>5</sup> 见 CTOC/COP/2018/13，第 9/2 号决议。

<sup>6</sup> 见 ATT/CSP5/2019/SEC/536/Conf.FinRep.Rev1。

<sup>7</sup> Renata Hessmann Dalaqua、Kjølvs Egeland 和 Torbjørn Graff Hugo，“仍然落后于形势：军备控制、不扩散和裁军外交中的性别平衡”，2019 年。见 [www.unidir.org/files/publications/pdfs/still-behind-the-curve-en-770.pdf](http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/still-behind-the-curve-en-770.pdf)。



#### D. 加强管制轻小武器的全球努力

28. 在全球一级，各国、各国际和区域组织以及民间团体继续参与一系列支持加强小武器管制的举措。在现行条约框架、《行动纲领》及和平行动的范围，对于采取具体行动打击非法贸易有着明确的支持。小武器问题在不同国家和不同社区背景下高度迥异，全球一级的协调和信息交流仍然至关重要。

29. 在政策层面，各国继续认识到，《行动纲领》作为联合国主持下的轻小武器控制普遍框架极为重要。在第三次审议大会结束后，各国以裁军议程中关于在国家一级采取更深入行动的呼吁为根基，就如何以可衡量的方式强化国家对《行动纲领》的落实工作启动了非正式讨论。例如，各国开始考虑小武器管制方面的自愿国家目标。我欢迎各国进一步考虑这种做法，特别是在即将于 2020 年举行的第七次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双年度会议之前，根据我提交大会关于这一专题的报告(A/74/187)所载建议予以考虑。

30. 2018 年，《有组织犯罪公约》缔约方会议设立了一个机制，以审查《公约》及其各项议定书，包括《枪支议定书》的执行情况。这一同行审查机制鼓励接受审查的缔约国在国家一级与公共部门以外私营部门的个人和团体、非政府组织和学术机构等所有相关利益攸关方广泛协商，进而拟定答复。这一专家对话及其结果有可能支持安全理事会查明、突出和处理各项挑战及良好做法，包括冲突及冲突后环境中的挑战和良好做法。

31. 正如我在上次报告中指明的，武器弹药管理，特别是与轻小武器有关的活动，继续在和平行动、安全理事会应对冲突局势的活动和武装团体活动中发挥关键作用。过去两年来，联合国支持中非共和国、刚果民主共和国和马里的国家当局进行了武器弹药管理(分别见第 2448(2018)、2463(2019)和 2480(2019)号决议)。在这方面，国家能力建设方案支持各国政府开展了安全部门改革，包括警察和国防改革。武器和弹药管理还在支持开展与解除武装、复员和重返社会，减少社区暴力有关的活动方面发挥了作用。

32. 在联合国海地综合办事处内设立专门单位，就帮派暴力、减少社区暴力和武器弹药管理问题提供咨询意见，也显示了这一趋势(见第 2467(2019)号决议)。联合国正在通过我的海地问题特别代表办公室向海地国家当局提供技术支持，帮助他们量身定制管理武器弹药和减少社区暴力的政策和活动。

33. 在大会的框架内，各国强调了《行动纲领》及其《国际追查文书》在实现目标 16，包括具体目标 16.4 方面的重要性(见 A/CONF.192/2018/RC/3)。各国商定利用在该框架内提交的国家报告，支持可持续发展目标相关指标的数据收集。2018 年，120 个国家提交了国家报告，据其中 72 个国家报告，各国家当局共收集 240 090 件轻小武器。<sup>8</sup> 各国还报告称，2017 年共销毁 357 152 件剩余武器。

<sup>8</sup> 可查阅：[www.smallarms.un-arm.org/statistics](http://www.smallarms.un-arm.org/statistics) 和 [www.smallarms.un-arm.org/sustainable-development-goals](http://www.smallarms.un-arm.org/sustainable-development-goals)。

34. 为了支持数据收集，并在《有组织犯罪公约》及其《枪支议定书》的框架内，各会员国应邀通过联合国制定的非法武器流动调查问卷，提供关于非法贩运枪支的定量和定性数据。调查问卷有两个目的，一是收集在可持续发展目标指标 16.4.2 下提交报告所需的数据，二是生成数据以支持查明和分析枪支贩运的流动情况、趋势和模式。<sup>9</sup>

35. 实现和监测具体目标 16.4 的核心是武器追查过程，其目的是查明被贩运武器的非法来源或转移点。根据 18 个国家通过调查问卷提交的数据，2016 年至 2017 年期间，90% 以上的报告缴获枪支都有独特的标记。但是，同一时期的初步数据表明，追查缴获武器的成功率通常不到 13%。因此，需要取得进一步进展，包括通过维护良好的记录系统、追查的标准作业程序、武器识别能力以及促进国际合作和信息交流的有效程序取得进展。

36. 要有效打击使用轻小武器实施的武装暴力和恐怖袭击，就必须加强国际合作。为此，国际刑事警察组织(国际刑警组织)的非法武器记录和追踪管理系统提供了超过 1 422 000 条关于非法枪支被盗、丢失、贩运或走私的可搜索报告记录。国际刑警组织弹道信息网络也是这种协调努力的关键组成部分，可对弹道数据进行高效比较，从而生成新的调查线索。该网络目前有 35 个成员国和超过 120 万条记录，可供所有成员搜索。国际刑警组织枪支查获规程系统规范了执法、情报和法证机构之间的协调和此类工具的使用，为调查枪支贩运和枪支相关犯罪制定了应遵循的标准化统一程序。

37. 联合国常规武器登记册政府专家组的讨论继续在轻小武器方面取得进展。2019 年，专家组决定建议会员国继续采用七加一模式，各国可据此在报告七类常规武器的同时，也报告轻小武器的国际转让(见 A/74/211)。

## E. 加强管制轻小武器的区域及次区域举措

38. 各方继续努力在区域及次区域层面加强和提升轻小武器管制领域的协调，其中区域努力在打击跨境贩运方面尤为关键。特别而言，非洲的努力继续在非洲联盟《2063 年议程》下“到 2020 年平息枪声”倡议的框架内进行。安全理事会在其第 2457(2019)号决议中着重概述了确保大力支持该倡议的手段。我欢迎《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》于 2018 年 3 月生效。联合国正在通过提供法律援助和支持制定执行指南来支持该《公约》的执行。

39. 我赞扬非洲联盟委员会努力促进提高透明度，推动其成员国加大承诺，利用循证办法管制轻小武器的非法扩散、流通和贩运。全面认识问题是向采取有效行动、取得可衡量结果迈出的关键的第一步。<sup>10</sup> 我欢迎非洲国家在区域及次区域层

<sup>9</sup> 可查阅：[www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/iafq.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/iafq.html)。

<sup>10</sup> Nicolas Florquin、Sigrid Lipott 和 Francis Wairau，《武器指南针：绘制非洲小武器非法流动图》(日内瓦，小武器调查和非洲联盟委员会，2019 年)。

面努力管制轻小武器，特别是制定次区域行动计划以及相应的目标和指标，以对进展进行监测。

40. 联合国将继续根据裁军议程支持国家和区域行动，在“到 2020 年平息枪声”倡议的框架内解决储存过多和维护不善的问题，包括支持就“非洲大赦月”开展活动，推动交出、收集和销毁非法持有的轻小武器。已经开展了几项活动，通过提供法律和技术援助，加强对政府持有武器弹药储存的管理，并促进国防和安全部队武器以及平民持有武器的标记。联合国将继续在这些成功的基础上再接再厉，包括推广和应用关于轻小武器和弹药的指南，即《小武器管制执行工作模块简编》<sup>11</sup> 和《国际弹药技术准则》。<sup>12</sup>

41. 2018 年，到 2024 年可持续解决西巴尔干非法拥有、滥用和贩运小武器和轻武器及其弹药问题的区域路线图正式启动，并得到了该区域各国政府的认可。如果该路线图得到有效执行，到 2024 年，整个区域的小武器非法流动和非法持有武器将会大幅减少。该路线图以《行动纲领》、《枪支议定书》和《武器贸易条约》等文书中的规定为基础，涉及立法、政策、枪支贩运刑事司法对策、教育、收集、实物销毁和储存管理等关键领域，并包含了相应的时间表和监测指标。各国通过该路线图承诺调整其法律框架，建设相应的国家执行能力，并对现有过剩武器弹药储存采取行动。鉴于非法武器贩运的跨境性质，该路线图下设了加强区域合作和国际援助的框架。该路线图还承认，必须让妇女充分、有效地参与所有相关努力。这一区域倡议是一项值得欢迎的发展，特别是它强调具体目标和时间表，因此可作为其他地区的方法典范。

### 三. 将轻小武器问题纳入安全理事会整个议程的主流

42. 本节述及安全理事会与审议轻小武器特别相关的几个专题工作领域，为确保将与轻小武器和弹药有关的事项有效纳入主流提出了具体建议。

#### A. 保护平民<sup>13</sup>

43. 2019 年是安全理事会首次将保护平民列为议程项目以来的 20 周年。然而，令人遗憾的是，情况几乎没有改变(见 S/2019/373)。必须做更多的工作，保护平民免受武装冲突的破坏性影响，因为平民目前是武装冲突的主要受害者。虽然预防冲突仍是首要目标，但确保充分有效落实国际人道法，减轻包括轻小武器在内的常规武器的人道主义影响，是确保平民在武装冲突中不再首当其冲的关键。

44. 2018 年 9 月，安全理事会确认了“供审议武装冲突中保护平民问题的更新版备忘录”的贡献。<sup>14</sup> 它还确认该备忘录作为一个实用工具所发挥的作用，为更好

<sup>11</sup> 见 [www.un.org/disarmament/convarms/mosaic](http://www.un.org/disarmament/convarms/mosaic)。

<sup>12</sup> 见 [www.un.org/disarmament/convarms/ammunition](http://www.un.org/disarmament/convarms/ammunition)。

<sup>13</sup> 见 S/2013/503，建议 4。

<sup>14</sup> 可查阅：<https://poc-aide-memoire.unocha.org/>。



地分析和判断关键的保护问题提供了基础。<sup>15</sup> 我鼓励各国充分利用该备忘录，确保充分考虑到轻小武器在煽动冲突和暴力侵害平民方面的作用，并确保安理会采取适当行动。

45. 此外，安全理事会应继续支持联合国在武器弹药管理方面的努力，包括开展国家一级能力建设，以减少平民面临的风险。在这方面，轻小武器及相关弹药的管理尤为重要。应始终利用《2019-2023 年联合国地雷行动战略》以及《国际弹药技术准则》和《小武器管制执行工作模块简编》等适用标准，采取对性别、年龄和残疾问题有敏感认识的方法，实施武器弹药管理。<sup>16</sup>

## B. 和平行动<sup>17</sup>

46. 在武装行为体日益增多，武器、弹药和其他爆炸物普遍存在的环境中，联合国维和人员面临着新的挑战。2017 年 12 月发布的一份题为“改善联合国维和人员安全”的独立报告强调指出，高风险的安全环境正在严重威胁和平行动，导致维和人员伤亡人数不断增加。<sup>18</sup> 部署前的专门培训，包括武器弹药管理领域的培训，是在此类困难环境中支持维和人员的关键所在。

47. 目前，联合国正在协助国家当局开展武器弹药管理，积极支持其打击轻小武器的扩散和贩运，并正在通过若干和平行动，包括在刚果民主共和国和索马里的和平行动提供这种支持。

48. 管制轻小武器是处理冲突局势的核心要素。例如，在马里问题上，安全理事会强调，减少轻小武器的威胁对该国的安全稳定至关重要(见第 2480(2019)号决议)。它呼吁马里当局确保安全可靠地管理储存，以解决轻小武器的扩散和非法贩运问题。

49. 联合国马里多层面综合稳定团受权协助国家当局开展武器弹药管理(见第 2423(2018)号决议)。在本报告所述期间，马里国防和安全部队的 230 多名人员接受了武器弹药管理培训，并建立了大约 20 个安全储存设施。自 2018 年 11 月开始加速解除武装、复员、重返社会进程以来，已有 1 750 件来自加奥、基达尔和通布图等地武装运动的武器被予以登记。作为向马里当局所提供技术支持以及第 1526(2004)和第 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组的一部分，稳定团还对用以武装攻击其人员和设施的材料进行监测，并因此查明了非法贩运的武器弹药。这些信息都与马里当局和监测组进行了共享。

50. 联合国中非共和国多层面综合稳定团受命向国家当局提供技术援助，协助国家轻小武器委员会投入运作，以处理平民解除武装和打击非法扩散的问题(见第

<sup>15</sup> 联合国，“安全理事会主席声明对武装冲突局势持续造成平民重大伤亡表示愤慨”，新闻稿，2018 年 9 月 21 日。

<sup>16</sup> 联合国，《2019-2023 年联合国地雷行动战略》，2018 年 12 月 4 日(见中期成果 3：武器弹药储存的安全、安保和处置得到加强)。

<sup>17</sup> 见 S/2015/289，建议 7；S/2013/503，建议 6 和 13。

<sup>18</sup> 见 [www.peacekeeping.un.org/en/improving-security-of-united-nations-peacekeepers-independent-report](http://www.peacekeeping.un.org/en/improving-security-of-united-nations-peacekeepers-independent-report)。

2448(2018)号决议)。因此，稳定团支持该委员会制定并推动于 2019 年通过了轻小武器国家战略和国家行动计划，且相应进行了武器弹药安全可靠管理国家能力建设作为补充。

51. 2018 年，联合国编制了关于在安全理事会决定中反映武器和弹药管理问题的备选方案的备忘录。该备忘录指出，安理会决议中过去使用的大多数武器相关措辞都与轻小武器有关。该备忘录在解除武装、复员和重返社会、反恐和为国家活动提供和平行动支持等背景下处理了武器弹药管理问题。<sup>19</sup>

52. 鼓励安全理事会在制定和平行动任务规定时利用该备忘录，以期提供能确保有效落实与武器及相关弹药管理，特别是轻小武器管理有关的活动的措辞。此类措辞应尽可能说明具体行为体、受管理的武器弹药类型、要求开展的活动、时限和资源配置。

### C. 武器禁运<sup>20</sup>

53. 各国政府对武器弹药的有效管理与安全理事会对武器禁运的修改或解除之间的关系值得进一步审议。在当前 14 项制裁制度中，有 11 项涉及武器禁运，有 4 项针对非国家实体。<sup>21</sup> 总体而言，专家小组指出，武器禁运国家的武装团体仍然可以获得武器，表明武器通过多种方式，包括国家武器储存转移的方式绕过了禁运。这进一步突出表明，必须在国家和区域层面加强武器禁运以及武器弹药管理标准和准则的实施和执行工作。为应对扩散和转移关切，安全理事会日益增加了武器禁运中小武器管制的内容。我建议安全理事会继续并加强这一良好做法。

54. 以下 7 项武器禁运明确提到弹药：中非共和国、刚果民主共和国、利比亚、索马里、南苏丹、也门和塔利班。明确提到弹药的频率似乎正在加大，这是个令人欢迎的趋势。敦促安全理事会成员在制定武器禁运措施时最大程度地统一各制裁制度的措辞，并使之尽可能具体。

55. 由于评估武器禁运成效的方法不统一，因此安全理事会在修改这些武器禁运时必须做到有据可依。

56. 安全理事会在其第 2444(2018)号决议中请我就索马里武器禁运开展技术评估，提出改进执行工作的备选方案和建议。我在评估中对取得的进展予以肯定，同时强调武器弹药管理领域面临挑战，特别是协调和能力建设方面的挑战很大，需要索马里联邦政府采取进一步行动，并需要国际社会向联邦政府提供援助(见 S/2019/616)。

<sup>19</sup> 联合国，裁军事务厅，《备忘录：在安全理事会决定中反映武器和弹药管理问题的备选方案》(2018 年，纽约)。

<sup>20</sup> 见 S/2008/258，建议 5。

<sup>21</sup> 针对以下各方实行制裁制度，包括一项武器禁运：中非共和国、朝鲜民主主义人民共和国、刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、索马里、南苏丹、苏丹、也门、伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班。

57. 安全理事会在其第 2454(2019)号决议中请我评估在安理会就中非共和国武器禁运措施包括武器弹药管理措施订立的关键基准方面取得的进展，还表示打算根据评估结果审查这些措施。我在评估中指出，该国政府及其合作伙伴已表明致力于根据基准取得必要的进展。我还指出，应该鼓励他们继续努力，但政府的需求很大，而且仍然面临严峻挑战(见 S/2019/609)。安理会在同一决议中还请中非共和国当局报告在武器弹药管理方面取得的进展。鼓励安全理事会以这一良好做法为基础，酌情在考虑解除或修改武器禁运时，继续将国家一级轻小武器及相关弹药的有效管理纳入考量。

#### D. 妇女与和平与安全<sup>22</sup>

58. 加强轻小武器审议与妇女与和平与安全议程的对接仍然是一个优先事项。在关于妇女与和平与安全的决议和讨论中包括在安全理事会关于冲突中性暴力问题的工作中相互参照轻小武器问题，是拓展汇聚点的重要起点。安理会第 2242(2015)号决议是一个有益的范例，因为安理会在其中承认冲突和冲突后环境对妇女和女童安全造成具体影响，也承认妇女有可能积极参与轻小武器非法贸易活动。这一承认述及非法轻小武器的广泛可得和流通与(包括在人道主义紧急情况下)性暴力和性别暴力风险之间的密切关系。

59. 鉴于妇女与和平与安全议程的主要支柱，必须既强调保护，又强调参与、预防、救济和恢复。妇女与和平与安全议程应综合应对轻小武器问题，让有成效、可持续的小武器管制政策与妇女更多参与各级决策相衔接。关于预防工作，安全理事会应考虑如何使妇女积极参与防止轻小武器非法贸易的努力，如通过国家委员会开展工作。了解武器流动情况及相关挑战以及轻小武器的性别影响应有助于在妇女与和平与安全框架内(包括在建设和平环境中)制定适当对策。应从性别角度出发推进救济和恢复工作，如在设计轻小武器问题相关政策、方案和活动时将妇女和女童的需要纳入考量。

60. 鉴于妇女在轻小武器管制领域的代表性不高，应鼓励妇女参与并在必要时鼓励开展妇女能力建设。同步推进轻小武器国家行动计划和妇女与和平与安全国家行动计划，并推动相关问题国家协调中心交流信息，是拓展汇聚点的适当途径。

61. 安全理事会应考虑如何加强小武器专题议程项目与妇女与和平与安全议程对接并纳入其主流，特别是在 2020 年第 1325(2000)号决议通过 20 周年之前做到这一点。例如，各国可以考虑如何将小武器管制纳入本国关于该决议的国家行动计划。鼓励安理会在关于妇女与和平与安全的决议中阐述轻小武器如何助长性暴力和性别暴力行为以及如何妨碍妇女参与政治进程的问题。

62. 小武器领域没有按性别和年龄分列的数据，这往往会妨碍有效举措的制定，因为目前无法应对小武器对男子、女子、女童和男童的影响不同以及后者使用和滥用小武器的情况不同的问题。我鼓励安全理事会在将轻小武器管制任务授权纳入决定时支持收集所有按性别和年龄分列的轻小武器数据。会员国也应支持民间

<sup>22</sup> 见 S/2013/503，建议 4。

社会组织特别是妇女组织，为其开展数据收集活动等轻小武器管制工作提供可持续资金。

## E. 儿童与武装冲突

63. 武装冲突局势中轻小武器及其弹药的非非法转让、破坏稳定的积累和滥用所造成有害影响继续加剧或延长冲突，使全球数百万儿童受到尤为严重的影响。轻小武器助长了武装冲突中严重侵犯儿童的行为，如招募和使用儿童、使儿童被杀致残、或对其实施强奸和其他性暴力。在消解冲突后果时，必须确保在解除武装、复员和重返社会方案的所有阶段考虑儿童的需求，例如为此制定对性别和年龄问题有敏感认识的方案。特别说来，受武装冲突影响儿童的重返社会方案必须确保满足女童和男童包括残疾儿童的具体需求，提供保健服务、心理社会支持和教育方案。

64. 联合国及其会员国一直在处理这个问题，并为我的儿童与武装冲突问题特别代表的工作提供支持。她对侵犯行为进行监测和报告并为杜绝和防止这类行为与各方接触，充当了解决这一问题并将保护儿童问题纳入其工作主流的重要机制。安全理事会儿童与武装冲突问题工作组为广大国际社会和具体受冲突影响国家确定具体行动建议提供了重要论坛。尽管该工作组专门处理轻小武器问题的的工作尚未得出结论，但安理会已经在越来越多地关注造成儿童被杀致残的武器(见 [A/74/907-S/2019/509](#))。

65. 鼓励安全理事会处理轻小武器的过度积累、滥用和非法贸易如何助长严重侵犯儿童行为这个问题，并将其间关系纳入有关决议和儿童与武装冲突问题工作组的讨论。在审查监测和报告机制的报告时，工作组可考虑轻小武器的流通和滥用如何助长侵犯女童和男童行为的问题，并就此向冲突各方、会员国、联合国和其他相关行为体提出建议。安理会还可考虑请我的儿童与武装冲突问题特别代表着重研究轻小武器在助长严重侵犯儿童行为方面的作用。

## F. 反恐怖主义

66. 切断恐怖分子获取武器包括轻小武器渠道的工作日趋复杂严峻。据观察，在不同国家开展行动的各恐怖组织之间在技术、战术和程序方面有相似之处，这表明恐怖主义团体有能力进行区域化知识转让。未经授权用户(包括恐怖主义团体)也越来越多地使用互联网相互交易武器。黑网因其匿名功能而特别有吸引力。针对这一威胁，安全理事会确认会员国需要采取适当措施，解决非法贩运轻小武器特别是向恐怖分子贩运轻小武器的问题，包括为此加强收集和分析详细数据的国家系统，为有效管制轻小武器制定适当法律、法规和行政程序(见第 [2370\(2017\)](#)号决议)。

67. 非法跨境流动、管理不善的武器储存的转移和非法生产都助推恐怖分子获取小武器、轻武器以及相关弹药(见第 [2370\(2017\)](#)和 [2483\(2019\)](#)号决议)。《联合国全球反恐战略》突出强调了恐怖主义与非法贩运小武器、轻武器、常规弹药和爆炸物之间的联系(见大会第 [60/288](#)号决议)。大会在对该《战略》进行第六次审查时，呼吁会员国切断对恐怖分子的武器包括轻小武器供应(见第 [72/284](#)号决议)。



68. 根据安全理事会第 2370(2017)和 2482(2019)号决议,所有会员国都必须努力解决供应源问题,包括为此加强信息共享和协调、推进国家管制和立法、调查武器非法来源并加强武器弹药管理。联合国努力推动专家小组、和平行动和联合国其他相关实体相互就可能违反武器禁运的行为分享信息。安理会授权的武器禁运是支持切断对恐怖分子的轻小武器供应的重要手段,因此应尽可能有效地善加利用。

69. 近期发生的事件(包括在 2015 年 11 月巴黎严重恐怖袭击中使用此前已被停用的武器)表明,恰当和永久停用退役枪支至关重要。我欢迎行动纲领第三次审查大会、《有组织犯罪公约》缔约方大会第九届会议等不同论坛对这一问题的讨论,并欢迎各国承诺分享良好做法、工具和现有标准。在这方面,我还回顾《枪支议定书》第 9 条规定的武器停用一般原则。

70. 充分有效地落实《国际追查文书》和《枪支议定书》,对于防止恐怖主义团体等所有未经授权接受者获取轻小武器至关重要。《国际追查文书》指导各国采取行动,确保武器具有可追溯性,为发现和切断非法贩运路线和转移来源提供支持。《枪支议定书》及其母《公约》提供了规范性框架和调查工具,推动加强对恐怖主义和有组织犯罪背景下非法获取和贩运枪支的刑事司法对策。

71. 某些武器设计和生产方法的出现可对国际社会解决小武器非法贸易问题产生影响,在武器标识、追查和记录保存方面尤其如此。非传统材料(如高分子材料)和武器设计模块化有可能改变武器标识、追查和记录保存的方式。国家立法所及范围之外手工生产轻小武器的蔓延也带来了风险。考虑到这些趋势,鼓励安全理事会审议轻小武器手工生产和设计制造方面的其他动态(如再用和转用空包弹武器、越来越多地使用聚合物材料、模块化设计和 3D 打印技术)以及使用黑网带来的威胁问题。

## G. 跨国有组织犯罪

72. 国际社会日益认识到,有组织犯罪背景下非法获取或贩运轻小武器对稳定造成的破坏性影响十分令人关切。轻小武器非法贩运的情况虽然因地制宜,但往往无一不是实施严重犯罪行为的帮凶。轻小武器贩运带来多重挑战,必须多管齐下加以应对,如全面标识、追查和保存记录、严格边境管制、加强国家立法,包括将相关罪行定为刑事犯罪,对已犯罪行采取有效的刑事司法对策。

73. 犯罪团体可通过获取武器创造收入,并借此进行其他犯罪行为,包括贩运其他非法材料和人口。我注意到,安全理事会认识到国际恐怖主义与有组织犯罪之间的联系,如恐怖分子将有组织犯罪作为财政或后勤支助来源,通过贩运武器、人口、毒品和文化财产牟利(见第 2482(2019)号决议)。

74. 国际合作与信息共享对于消解犯罪团体获取武器这一威胁至关重要。在这方面,安全理事会第 2482(2019)号决议促请会员国考虑订立适当的法律和机制,以尽可能广泛地开展国际合作。各国在订立相关国内法时,可考虑将证人和举报人保护包括在内,用以鼓励与执法当局分享信息。



75. 在这方面，必须充分遵守《有组织犯罪公约》及其《枪支议定书》。相关规定包括立法要求和将与枪支非法制造、标识和贩运相关的罪行定为刑事犯罪，以及预防、安全和监管控制措施。该《公约》及《议定书》为合法市场提供保障，支持对非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药案件采取统一执法和刑事司法对策，并支持国际合作和信息交流。

76. 我欢迎综合施策，应对恐怖主义和轻小武器非法贩运以及其他形式严重有组织犯罪带来的挑战。鼓励采取全面的办法对待非法贩运、有组织犯罪和恐怖主义之间的关系，以利用好关于这些犯罪和所有形式贩运包括人口和毒品贩运的专门知识、工具和信息。鼓励安全理事会通过相关委员会和专家小组等方面的工作，继续审议轻小武器非法贩运和有组织犯罪如何在一些区域互为加强的问题。

#### 四. 结论意见

77. 随着国际和平与安全面临的新威胁日渐显现、现有威胁日趋复杂，安全理事会的议程得到了扩充。在国别讨论和专题讨论中，轻小武器及其弹药的过度积累、滥用和非法贸易问题与安全理事会整个议程的关联性显而易见。优化武器弹药相关审议的整合工作，可有助于扩大安理会促进国际和平与安全工作的影响。

78. 轻小武器领域面临的挑战非常严峻且涉及面广，将轻小武器问题分隔处理不足以化解这些挑战。非法轻小武器的消极后果体现在方方面面，从人权、反恐、有组织犯罪、维持和平、人道主义援助和社会经济发展到难民和境内流离失所、性别和儿童权利无处不在。要充分化解这些挑战，就必须定期并贯穿各问题领域进行审议。现有资源(例如相关的备忘录和专用于小武器的“拯救生命实体”基金)可协助安全理事会及其广大成员开展这一努力。

79. 《2030 年可持续发展议程》呼吁大幅减少一切形式的暴力和相关的死亡人数以及非法武器流动。国际社会要取得实质性进展，就必须显著减少冲突和非冲突局势中与轻小武器相关的死亡人数。联合国、安全理事会和广大国际社会迫切需要集中关注国有武器储存管理不善和跨境贩运等造成非法武器流动的根本原因。