

# 积累过剩常规弹药储存引起的问题政府专家组

Distr.: General  
10 February 2020  
Chinese  
Original: English

## 第二届会议

2020年4月20日至24日，日内瓦

### 议程项目 5

与积累过剩的常规弹药储存引起的问题有关的事项，同时考虑到 2018 和 2019 年举行的公开非正式协商中的交流情况

## 流散类型

### 代表主席提交的文件

## 一. 引言

1. 本文件是应与会专家的要求，代表大会第 72/55 号决议所设积累过剩常规弹药储存引起的问题政府专家组主席编写的。本文件的目的是通过介绍弹药流散类型为协商进程提供信息依据。

2. 联合国裁军研究所 2019 年发布的一篇关于流散专题的文件指出：

流散对全球社会构成重大威胁，它限制了军备控制举措的效果，并妨碍了对常规武器、弹药及零部件流通进行管制或编目的努力……[然而]旨在管制常规武器[和弹药]贸易的国际条约都没有对流散作出定义，只是描述了各种流散形式，因此应由各国在其国内法中对流散加以界定。<sup>1</sup>

3. 本文试图根据有记录的弹药流散方式对其进行界定和分类。分类力求全面，但不一定详尽无遗。本文提出的类型应该理解为一个需要审查和更新的活框架，特别是考虑到流散是一个不断变化的挑战。以下讨论的类型并不探究每个类别的维度、频率或影响，也不表示这些类别按上述标准衡量一定同等，而是提出一个

<sup>1</sup> 见联合国裁军研究所，“增强对行业和国家防止流散的作用和责任的理 解”，2019 年，第 1 页。



框架，根据以往所发生事件的大量证据，概述整个弹药供应链上<sup>2</sup>可能存在的流散事地点。因此，下述类型应被视为将有记录的流散案例的概念系统化。后附四个附件，以进一步说明下文提出的类型、相关定义、合法转让类型以及常规弹药管理“双轨”办法。

## 二. 流散类型

4. 本文认识到没有普遍商定的定义，认为流散是指违反国家和(或)国际法使弹药从合法领域流向非法领域(无论是以实物、行政还是其他方式流动)<sup>3</sup>而落入未经授权的最使用者手中或用于非法最终用途。<sup>4</sup>流散可能发生在弹药生命周期的任何阶段，<sup>5</sup>例如，可能涉及挪用和(或)实物路线改变，导致弹药的有效控制或所有权易手，落入未经国家主管当局授权的行为者、团体或实体手中。<sup>6</sup>

5. 下文概述的流散类型分为以下两个主要构成要素：供应链安全阶段和事地点，后者比前者更具体。

### A. 供应链安全阶段

6. 供应链安全阶段代表弹药整个生命周期中可以实施反流散措施的五个风险阶段。<sup>7</sup>至关重要是，这些安全阶段涵盖弹药的整个生命周期，因为流散可能发生在任何时候，无论是在制造中、转让前或转让期间、转让后还是其他时候。拟议的各阶段旨在作为弹药流散类型的基础。<sup>8</sup>这些安全阶段与常规弹药管理的安全和安保双轨办法(见附件四)中描述的各个阶段对应，如下：

- 第 1 阶段 制造
- 第 2 阶段 转让前
- 第 3 阶段 转让期间
- 第 4 阶段 交付后储存，包括实物安保和库存管理
- 第 5 阶段 最终用途或处置

<sup>2</sup> 为本文之目的，将供应链分为不同的安全阶段。

<sup>3</sup> 见联合国，“小武器管制执行工作模块简编(模块简编)01.20：术语、定义和缩写表”，2018年4月30日。

<sup>4</sup> 见联合国裁军研究所，“增强对作用的理解”，第14-15页。

<sup>5</sup> 见联合国裁军研究所，“常规弹药管理：漏洞分析”，2019年。

<sup>6</sup> 定义根据 Paul Holtom 和 Benjamin Jongleux，“防止流散：比较《武器贸易条约》和非洲对进口国的措施”，2019年8月，第3页。另见联合国裁军研究所，“增强对作用的理解”，第14-15页。

<sup>7</sup> 关于这些阶段的详细描述，见 Holtom 和 Jongleux，“防止流散”，第4页。

<sup>8</sup> 《武器贸易条约》有效执行条约工作组根据《条约》的规定，设立了一个工作分组，重点是防止和解决流散问题。应各国要求，该分组发布了一份关于“防止和解决流散问题的可能措施”的文件，其中确定了常规武器转让链之后可采取措施防止流散的四个一般阶段。见《武器贸易条约》，文件 ATT/CSP4.WGETI/2018/CHAIR/355/Conf.Rep，附件 D。

7. 必须注意的是，上述供应链安全阶段不一定是线性的。也就是说，如果一件物项在储存后发生再出口，则供应链将回到生命周期的较早环节，因为所涉弹药将进入新的转让，而不是停留在交付后储存阶段(见图)。

#### 供应链安全阶段的再出口



#### B. 事发点

8. 供应链安全阶段为流散类型构建了概念基础。在概念基础上，可以确定弹药整个生命周期内更精确的流散事发点。每一种流散事发点都有独特的基本特征。但各种流散事发点是相互关联的，并且通常具有重叠的特征。此外，它们还可能与一个或多个供应链安全阶段相关。本文确定了以下各种事发点：

- 从制造中流散
- 国家支持的未经授权再转让
- 途中
- 缴获
- 欺诈行为
- 现役部队瓦解
- 国家崩溃
- 实物安保和库存管理不力
- 私人行为者漏失
- 非正则化
- 跨境贩运

- 不明(包括不明方式的国家损失)

9. 下文对流散事发点的描述基于现有文献，重点介绍流散监测和有记录流散案例的大量证据。在可能的情况下，关于事发点的描述是从该领域中广泛认可的研究机构逐字调取的。本文认识到，以下概述的流散事发点可能相互关联和(或)重叠。子类别旨在提供进一步的细度，如下所示：

(a) **从制造中流散**。私营或国有制造商或私营或国有装配商从生产环节意外或故意向未经授权使用者漏失或直接供应弹药。这种情况可能是因安全或问责措施不足、疏忽、共谋或支持非法直接供应机制所致。这类流散举例如下：<sup>9</sup>

(一) **分发零部件**。将曾经合法的弹药相关材料分发到未经授权的领域、从而为非法制造提供便利的行为；

(二) **非法过量生产**。未经适当授权，在授权数量之外或违反国家立法生产少量或大量弹药；

(b) **国家支持的未经授权再转让**。国家支持将进口物品再转让给未经授权或非法使用者的过程。<sup>9</sup> 国家支持的未经授权再转让可能在获取后或获取数年后违反最终用户控制保证的情况下发生，包括遗留库存；

(c) **途中**。在转让(运输、过境、交接转运或过境转运)期间以及在授权最终用户收到弹药之前，弹药部分或全部丢失、漏失、被盗和(或)未经授权改变路线。途中还包括纸面上完全合法的交易(部分或全部)未发生、弹药在前往未知目的地途中失踪的情况；<sup>10</sup>

(d) **缴获**。未经授权使用者在暴力对抗、威胁使用武力和(或)未经授权移除期间从国家或安全部队(包括私营保安)手中夺取；<sup>11</sup>

(e) **暴力缴获**。通过使用武力缴获弹药可能是意外的，也可能是故意的。弹药缴获可能是战斗的副产品，也可能是围绕缴获弹药的主要目标所策划的攻击。暴力缴获可能涉及以下来源的库存：(一) 军队；(二) 警察和安全部队；(三) 私营保安公司；(四) 经授权的私人最终用户；

(f) **欺诈行为**。国家、私人行为者、团体和(或)参与任何生命周期阶段的任何实体使用伪造或变造的进出口许可证、最终用户或最终使用证书、关于被盗、使用或销毁货物的虚假申报或伪造注册，用于非法制造、运输、进口、获取、出口或再出口弹药。<sup>12</sup> 此外，利用幌子公司、非法草买和(或)不当使用以及利用合法文件获取弹药也构成通过欺诈行为流散；

<sup>9</sup> 定义根据冲突军备研究所，《流散文摘》，第1期，2018年8月，第8页。

<sup>10</sup> 定义根据 Ernesto U. Savona and Marina Mancuso, eds., *Fighting Illicit Firearms Trafficking Routes and Actors at European Level: Final Report of Project Fire* (Project Fire, 2017), p. 26。

<sup>11</sup> 定义根据冲突军备研究所，《流散文摘》，第1期，第8页。

<sup>12</sup> 定义根据弗拉芒和平研究所流散项目提供的定义。见 [vlaamsvredesinstituut.eu/en/divert/](http://vlaamsvredesinstituut.eu/en/divert/)。

(g) **现役部队瓦解**。武装部队、单位或保管机构部分瓦解或溃散，导致其弹药部分或全部丢失或非法转让。原因包括：<sup>13</sup>

- (一) 安全部队解体/重组后的丢失/流散；
- (二) 叛逃(自愿加入某个团体)；
- (三) 投降(积极参与之外，非自愿加入)；
- (四) 被抛弃(积极参与之外)；
- (五) 以其他方式丢失；

(h) **国家崩溃**。管理当局完全或部分崩溃，导致安全部队包括其指挥结构解散，导致弹药大量丢失或非法转让；<sup>11</sup>

(i) **实物安保和库存管理不力**。因实物安保和库存管理不力造成的弹药流散，或因安保或问责措施不足导致弹药从国家库存中意外、疏忽或故意流散。<sup>11</sup> 这一事发点可能也发生于和平行动的库存。原因包括：

- (一) 腐败；
- (二) 盗窃；
- (三) 丢失；
- (四) 漏失；
- (五) 未经授权利用已用过的弹药筒和(或)零部件重新组装；
- (六) 零部件流散；

(j) **私人行为者漏失**。通过盗窃、丢失、盗用、非法销售和(或)出借、赠送或任何其他形式违反国内立法和(或)国际法的未经授权的分发，从私营交易商、公司、贸易商或私人最终用户(包括保安公司)<sup>14</sup> 意外、疏忽或故意漏失，落入未经授权者手中；<sup>4</sup>

(k) **非正则化**。即下列情况：(一) 因历史遗留问题、漏洞或事件，例如近期发生武装冲突，个人、团体或实体未经适当的国家授权而拥有弹药或弹药爆炸部件；或(二) 法律变更后，个人、团体或实体没有申请必要的授权；<sup>12</sup>

(l) **跨境贩运**。即下列情况：个人、团体或实体持有、控制或拥有弹药符合国内立法，但当货物未经适当授权被故意跨境运输或以其他方式获取时，这些物品流散到非法领域；

<sup>13</sup> 定义根据冲突军备研究所，《流散文摘》，第1期，第8页。本文提出的子类别是根据与冲突军备研究所专家的讨论。

<sup>14</sup> 该事发点不包括私营制造商，因为这类行为者归入(a)类流散发点，即从制造中流散。

(m) **蚂蚁贸易**。多批次运送少量弹药，逐渐导致未经授权的最最终用户持有大量弹药；<sup>15</sup>

(n) **大宗运货**。大量弹药非法越境运输，通常有一定程度的组织；

(o) **不明**。流散经证实发生在供应链某个环节，但原因无法确定：<sup>11</sup>

**不明方式的国家损失**。最后由国家当局记录保管的物项流散，但流散的确切原因尚待查明。例如，以下情况可以确定为此类损失：(一) 物项带有进口国当局作出的进口标记或武库标记；(二) 监测实体已被告知最终用户证书或其他仅限进口国家当局使用这些物项的文件。<sup>11</sup>

10. 上文讨论的几种流散事发点在不同的供应链安全阶段都可能存在。下表描绘供应链安全阶段与事发点之间的相互作用，两者结合可形成一个流散类型。表中用“X”指代弹药生命周期中与特定供应链安全阶段相关的关键流散点。

#### 流散类型：供应链安全阶段的事发点

事发点	第1阶段 制造	第2阶段 转让前	第3阶段 转让期间	第4阶段 交付后储存 (实物安保和库存管理)	第5阶段 最终用途/处置
从制造中流散	X				
国家支持的未经授权再转让途中			X	X	
缴获	X	X	X	X	X
现役部队瓦解				X	X
欺诈行为	X	X	X	X	X
国家崩溃	X	X	X	X	X
实物安保和库存管理不力				X	X
私人行为者漏失		X	X	X	X
非正则化				X	X
跨境贩运				X	X
不明	X	X	X	X	X

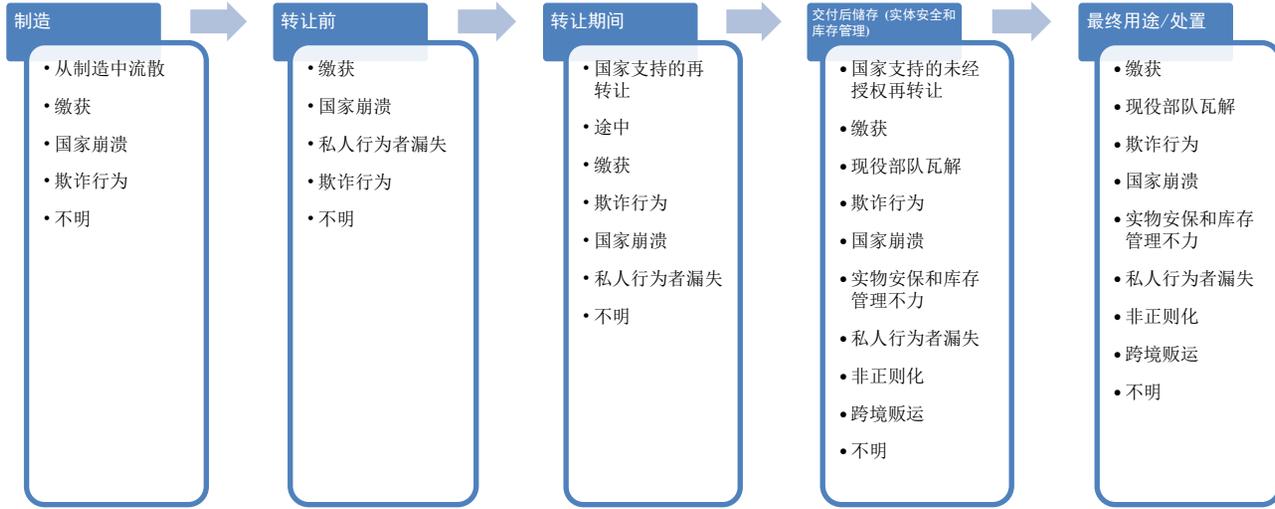
11. 除上述类型之外，还有一些因素助长弹药在非法领域的扩散，这些因素不一定构成流散，但有助于未经授权使用者获取弹药。描述这些因素会超出本文件的范围，但似乎有必要指出这些活动：非法制造(手工和家庭作坊生产)；未经授权的重装；非法贩运。

12. 在这些因素中，必须着重指出非法贩运，因为这种行为有利于持续跨境流入其他未经授权使用者之手。

<sup>15</sup> 根据“小武器调查”对“蚂蚁贸易”的定义。见 [www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/transfers/illicit-trafficking.html](http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/transfers/illicit-trafficking.html)。

13. 因此，为了防止未经授权使用者获取弹药，必须考虑每一个供应链安全阶段的反流散措施，特别注意有记录的流散点，同时考虑到有利于造成弹药在非法圈扩散的不良最终结果的各种因素。此外，如导言所述，随着大量证据不断表明新的流散方式，定期更新类型研究十分重要。由于流散不是一个静态现象，有效的措施也必须是动态和全面的，应该考虑到弹药的整个生命周期，同时整合地方、国家、区域和国际对策。

### 流散类型流程图：供应链安全阶段的流散事发点



## 附件二

### 定义

本文件中的定义大多从权威来源逐字调取，旨在就所提出的类型提供澄清和指导。

- **弹药。** 装有爆炸物、推进剂、烟火剂、起爆药或核、生物或化学材料，用于攻击或防卫或训练或非作战目的的完整装置(如导弹、炮弹、地雷、爆破器材等)，包括含有爆炸物的武器系统部件。<sup>1</sup>
- **中介。** 充当中间人，联接相关方并安排或协助潜在交易……以换取某种形式的经济利益或其他利益的个人或实体(见 A/62/163，第 8 段)。
- **流散。** 违反国内和(或)国际法，<sup>2</sup> 使弹药从合法领域流向非法领域——无论是以实物、行政还是其他方式流动——落入未经授权的最终使用者手中或用于非法最终用途。<sup>3</sup> 流散可能涉及挪用和(或)实物路线改变，导致弹药的有效控制或所有权易手，落入未经国家主管当局授权的行为者、团体或实体手中。<sup>4</sup> 流散可能发生在弹药生命周期的任何阶段。
  - 将弹药流散到“未经授权的最终用户”可以指在弹药生命周期的任何阶段，在未经出口国和进口国的国家主管当局特别授权的情况下，通过许可证安排和最终用途承诺，向特定国家的武装部队、执法机构或其他安全部队出售、赠送、出租、出借或以物易物提供弹药。也可以指未经主管当局授权的自然人或法人(个人、团体或公司实体)。<sup>5</sup>
  - 将弹药流散到“非法最终用途”可能意味着最终用途保证不会得到遵守。
- **最终用途保证。** 承诺控制、限制或具体规定进口弹药的用途，或排除某些用途。

注：通常包含在最终用户证书或最终用户声明中。<sup>2</sup>

- **经授权的最终用途。** 出口国和进口国同意的最终用途。

注：出口国通过在出口许可证中指明最终用途来授权最终用途。进口国则通过以下方式授权最终用途：(a) 在国家主管当局签发的最终用户证书中指明最终用途；或(b) 在私人最终用户发布的最终用户声明中核证其具体要求。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 见联合国，《国际弹药技术准则 01.40：术语、定义和缩写表》，2015 年 2 月 1 日。

<sup>2</sup> 见联合国，“小武器管制执行工作模块简编(模块简编)01.20”。

<sup>3</sup> 见联合国裁军研究所，“增强对作用的理解”，第 14-15 页。

<sup>4</sup> 定义根据 Holtom 和 Jongleux，“防止流散”，第 3 页。另见联合国裁军研究所，“增强对作用的理解”，第 14-15 页。

<sup>5</sup> 见联合国裁军研究所，“增强对作用的理解”，第 16 页。

- **最终用户。**弹药国际转让的最终接收方。<sup>2</sup>
- **最终用户和最终用途文件。**旨在确定、授权和承诺某些事业并核证向最终用户交付国际转让弹药的文件。  
注：包括最终用户证书、最终用户声明和交付核证书；特定条件下的进口许可证和国际进口证书。<sup>2</sup>
- **最终用户证书。**由进口国的国家主管当局签发的官方文件，指明进口国的某个政府机构是国际转让弹药的最终接收方。<sup>2</sup>
- **最终用户声明。**私人最终用户签发的对国际转让弹药最终用户和最终用途作出保证的文件。<sup>2</sup>
- **经认证的最终用户声明。**由进口国主管当局盖章并签署(或以其他方式认证)的最终用户声明。<sup>2</sup>
- **经授权的最终用户。**经出口国和进口国双方允许接收一批弹药的最终用户。  
注 1：出口国通过在出口许可证中指明最终用途来授权最终用途。进口国通过签发最终用户证书或认证最终用户声明来授权最终用途。  
注 2：如果打算在进口国对弹药进行商业销售，则弹药的进口商可被视为经授权的最终用户。<sup>2</sup>
- **漏失。**以系统和(或)反复方式，意外或故意将合法持有的弹药流散到非法领域。
- **制造许可证颁发机构。**政府指定或以其他方式承认的负责颁发和监管与弹药制造有关的许可证的国家机构。<sup>2</sup>
- **制造。**制作、生产或组装弹药。<sup>2</sup>
- **非法制造。**在下列情况下制造弹药：(a) 用非法获取或贩运的零部件；或(b) 没有指定许可证颁发机构颁发的许可证或制造地国根据国内法颁发的其他授权。<sup>2</sup>
- **私人行为者。**参与常规弹药/军火及零部件国际贸易的私营部门行为者。这些行为者包括国防制造商和其他商业实体，如代理人、经销商、中介、托运人、转运人、货运代理和保险公司。<sup>6</sup>
- **私营保安公司。**有偿提供人身保护服务、其雇员(部分或全部)在工作过程中拥有、携带或使用弹药的非政府法人。<sup>2</sup>
- **小武器弹药。**小武器或轻武器配用的整发子弹或其部件，包括弹壳、底火、发射药、弹头或射弹。  
注：包括用于小武器和轻武器的子弹(整发)；用于轻武器的爆炸性炮弹、榴弹和导弹；装有用于防空和反坦克系统的导弹或炮弹的移动集装箱。

<sup>6</sup> 见联合国裁军研究所，“增强对作用的理解”，第 6 页。

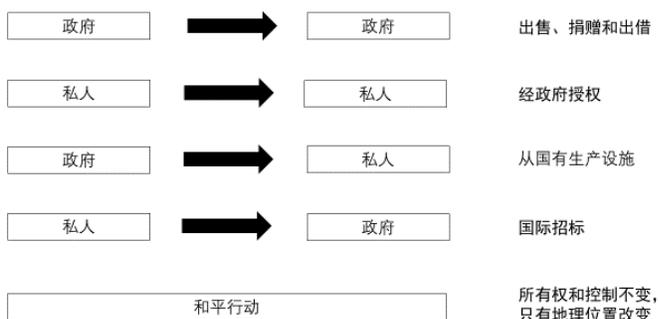
- **贩运。**非法弹药交易。<sup>2</sup>
- **转让。**一般术语，包括弹药的进口、出口、过境、转运和中介。  
注：包括以生产弹药为目的，将设备和技术进行销售、出租、出借和赠送；再出口、许可在外国生产以及有形和无形转让。<sup>2</sup>
- **过境。**在另外两国之间进行转让时，货物经由一国领土流动，包括在进入和离开过境国的地点交接转运。<sup>2</sup>
- **交接转运。**货物从一艘运输船转移到另一艘运输船。  
注：包括从一种运输方式到另一种运输方式的转移(例如从船舶到卡车)以及同一运输方式不同船只之间的转移(例如从一艘船到另一艘船)。<sup>2</sup>
- **过境转运。**将货物运输到出口国和进口国以外的中间地点，在那里将货物装上不同的运输船并运往最终目的地(或其他过境转运点)，而不经由交接转运发生国领土。  
注：过境转运通常发生在港口运输枢纽，常常发生在不需要海关检查或征税的指定海关区域内。<sup>2</sup>

## 附件三

### 合法转让类型

在有限的情况下可能发生合法弹药转让，偏离或打破这些情况则可能构成流散。转让即使是由私人行为者进行的，也必须得到出口国、过境国和进口国的授权，并涉及适当的文件证明。下图高度概述有关各方(政府或私人)安排的进行弹药转让的各种合法路线。

#### 弹药转让的各种合法路线概览



资料来源：联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心。

联合国裁军研究所 2019 年的报告与上图大体一致，其中指出：

为防止流散，国家对国际武器贸易活动的描述和监管需要涵盖一系列促进(弹药)生产和出口的其他行为者。这些行为者包括从事武器[和弹药]进口、再出口、过境、过境转运、临时进口和中介活动以及与武器[和弹药]实物流动和保管有关的服务，如仓储、运输和航运服务的公共和私营实体。此外，还有涉及武器和相关物项转让的贸易促进、金融、保险和合同安排的服务。所有权转让可能采取赠送、包括销售在内的交易、出借、出租和佣金(有时称为“便利费”)等形式。<sup>1</sup>

虽然该报告认为弹药流散阶段代表流散风险，但根据 2008 年政府专家组的工作重点，也指出了妥善保管的重要性。因此，为了防止流散，一旦掌握在经授权的用户手中，就必须同时注意转让阶段和储存做法两方面。

<sup>1</sup> 见联合国裁军研究所，“增强对作用的理解”，第 10-11 页。

## 附件四

### 常规弹药管理双轨办法

下图所示的常规弹药管理双轨办法将供应链安全阶段与常规弹药整个生命周期相对照。

弹药安全和安保：双轨办法

