



安全理事会

Distr.: General
17 April 2008
Chinese
Original: English

小武器

秘书长的报告

摘要

当今的大多数冲突主要是用小武器和轻武器进行的。这类武器在国内冲突中广泛使用，是内战、恐怖主义、有组织犯罪和帮派争斗的首选武器。欠发达、不稳定、脆弱性、危机、冲突和战争之间的界限越来越模糊；因此，当代的冲突预防、冲突解决及建设和平需要多层面的反应。

本报告讨论小武器问题的各方面，重点在非法小武器对安全、人权以及社会和经济发展的负面影响，特别是在危机和冲突后局势地区。

本报告分析对制止无控制的小武器扩散重要的全球性文书，包括《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》。

在讨论小武器问题时，本报告特别强调：

- (a) 鼓励制定可衡量的减少武装暴力目标；
- (b) 促进国家当局之间的更大合作；
- (c) 加强与此事有关的各种机构，包括安全理事会、大会和建设和平委员会之间的协同作用；
- (d) 探讨可否进一步改进对安全理事会军火禁运的监察；
- (e) 发展各种形式的最终用户证书标准化；
- (f) 提请紧急注意过剩弹药储存摧毁和储存管理；
- (g) 建设能力。

在联合国系统内，小武器问题上的协调将进一步加强。



一. 导言

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。本报告是应这一要求提交的。¹

二. 小武器问题

2. 会员国仍主要负责保障安全; 这是它们的主权权利和责任, 应根据法治履行。要有效完成这些任务, 其武装部队、警察和其他安全部队必须合法使用一系列武器, 其中小武器是一个重要组成部分。各国政府还有责任确保公众安全, 并在向其公民提供人身安全和发展方面有既得利益。因此, 确保私人拥有的小武器不进入非法流通——这类武器可用于助长不稳定和加剧贫穷——必须是每一个政府的考虑因素。

3. 小武器廉价、重量轻以及便于使用、运输和藏匿。虽然小武器扩充本身可能不会引起使用这些武器的冲突, 但过量积累和到处扩散往往加剧冲突, 致使暴力更加致命和持久, 并增加不安全感导致更大的武器需求 (E/CN.4/Sub.2/2003/29)。当今的大多数冲突主要是用小武器和轻武器进行的。这类武器在国内冲突中广泛使用, 是内战、恐怖主义、有组织犯罪和帮派争斗的首选武器。²

4. 绝大多数直接冲突死亡是使用小武器所致。³ 正如安全理事会意识到的, 平民——以及越来越多的儿童——比以往任何时候都首当其冲地受到武装冲突的影响。即使在用砍刀或其他非弹道武器杀人的情况下, 开始也是用小武器把受害者赶到一起 (E/CN.4/Sub.2/2003/29)。同样, 小武器是表面非冲突社会中暴力犯罪的主要工具, 冲突后社会与枪支相关的杀人率常常超过战场上的死亡人数。这类武器还可以与联合国雇员和军事维持和平者以及人道主义组织和非政府组织工作人员在冲突区暴力死亡日益增多联系起来。⁴

5. 小武器助长各类侵犯人权行为, 包括杀伤、强奸、其他形式的性暴力、强迫失踪、酷刑以及武装团体或部队强迫招募儿童。用这类武器犯下的侵犯人权行为

¹ 本报告使用的“小武器”一词一般包括小武器和轻武器。

² 联合国开发计划署 (开发署)《确保发展: 开发署支持解决小武器问题》, 2005 年 7 月。

³ 小武器调查,《2005 年小武器调查》。

⁴ 世界卫生组织 (世卫组织) 2002 年《暴力与健康世界报告》。

比任何其他武器都多（E/CN.4/Sub.2/2003/29）。此外，哪里使用武装暴力成为司空见惯的个人和团体伸冤和解决冲突的手段，哪里法律及和平解决争端机制便会削弱，法治便无法坚持。

6. 当代的武装冲突是人们逃离家园的主要起因，也是目前最常见的粮食不安全起因。⁵ 对于正在经历长期冲突的国家以及危机或冲突后阶段中的国家和名义上不然“处于和平”的国家，武装暴力会加剧贫穷，阻止提供社会服务，并使能力和资源偏离改善人类发展的努力。受犯罪和冲突局势中武装暴力蹂躏的国家往往在千年发展目标方面的表现欠佳。⁶ 此外，武装冲突和剧烈武装暴力是经济增长的严重障碍。⁷ 据世界银行称，武装不安全对投资环境的破坏最大。⁸

7. 对于有的放矢的政策干预，加上针对小武器受害者、幸存者和犯罪人以及社区领导人、和平谈判者和维持和平者的预防和应对活动，性别办法特别重要。妇女和女孩或作为遗孀和户主经常受到武装性暴力、恫吓和胁迫等形式的小武器暴力的严重影响。例如，就解除武装、复原和重返社会进程而言，以及参加社区安全举措时，她们也可以是变革因素。绝大多数情况下是年轻男性相互使用小武器。似乎至关重要的是，进一步了解武装人员保护和武装力量投射之间的相互作用，并重点注意为那些应付丧失权利和失望的人发展可持续的备选生计（如见 S/2008/183）。

8. 只有各国提供有关小武器生产、持有、交易、立法和使用的资料，才可能建立可靠的小武器问题数据集。⁹ 不过，在所有武器系统透明度措施中，有关小武器的措施最不发达。根据《小武器调查》，“对核弹头、化学武器库存、主要常规武器的转让的了解超过对小武器的了解”。¹⁰ 结果，目前没有全世界通用的准确的小武器和轻武器数字。权威来源估计，总数至少是 8.75 亿。多数小武器——一般来说，唯一不属于政府拥有和使用垄断的武器类别——掌握在私人手中。¹¹

9. 危机和冲突地区的小武器供应来源是多样化的。在国内，小武器可以通过分销、偷窃、分流、失窃和转售进入非法流通。这可以相当于大量武器注入国内流通，阿尔巴尼亚（1997 年）和伊拉克（2003 年）便是这种情况。从国外向冲突区运输小武器经常是小批量的——少量武器不断越过可渗透的边界。这种小规模

⁵ 联合国粮食及农业组织（粮农组织），CFS:2005/2 号文件。

⁶ 开发署，《确保发展》，2005 年。

⁷ 国际货币基金组织，“发展中低收入国家内武装冲突和恐怖主义的财政后果”，2004 年。

⁸ 世界银行，《2005 年世界发展报告》。

⁹ 《2005 年人类安全报告》；《2006 年斯德哥尔摩国际和平研究所年鉴》。

¹⁰ 《2001 年小武器调查》，第 3 章。

¹¹ 小武器调查，《2007 年小武器调查》，第 2 章。

交易积累起来的破坏稳定力量不可低估，特别是在小武器交易从一个冲突转到另一个冲突的不稳定区域。

生产

10. 小武器工业好像日趋分散，使制造商更靠近潜在的市场。大约 100 个国家中的 1 000 多个公司参与小武器生产的某些方面，主要生产商在约 30 多个国家。¹² 虽然全球生产的大概数字无法核实，但保守估计提到每年 750-800 万个小武器。¹³

11. 许可证生产目前是世界许多地区的一个共同特点，有时留下生产技术出口责任何在的问题。¹⁴ 在某些地区私人作坊进行的手工制作是整个过程的一部分，基本上仍处于管制系统之外。¹⁵

销售和追查

12. 国家执法人员若能查出小武器最后的合法所有者，可以追究此人责任，便可构成对非法交易小武器以及武器分流到非法市场的一个有效措施。为此目的，必须在生产和出口武器时做标记，并保存适当记录。现有库存也应有标记。虽然许多武器在生产时，有的在出口时做标记，但小武器标识和追查方面的国际合作仍处于初级阶段。

交易和中介活动

13. 过去几十年来，小武器和轻武器的全球供应模式发生了深刻变化。绝大多数小武器是非法出售和转让的。不过，小武器交易不断变化的模式使管制复杂化了。过去，军火市场比较容易调查，供应来源少很多，中介活动也较少。一般由国家当局或政府官员订货和运货。随着来源的增多，小武器商业市场发生分化，私人中间商的使用增加了。目前，这些行为体在一个非常全球化的环境中运作，常常从多个地点，为国防工业、武装部队、执法机构、政府供应商和私人实体例行安排交易。

14. 当代的交易商、代理人、经纪人、承运商和资助者很可能会结合上述一些活动，以至有时难以清楚地区分小武器交易和经纪活动。毫无疑问，中间商在满足国家安全需要方面发挥越来越大的作用。然而，各国必须确保依法管制这些通常复杂的网络经手的装运。约 80% 的会员国尚未在武器出口管制体制中颁布有关经纪活动的特别法规，而且常常不清楚的是，这些活动是否受到其他法律的管制。¹⁶ 现

¹² 小武器调查，《2004 年小武器调查》，第 1 章。

¹³ 小武器调查，《2003 年小武器调查》，第 1 章。

¹⁴ 小武器调查，《2007 年小武器调查》，第 1 章。

¹⁵ 小武器调查，《2003 年小武器调查》，第 1 章。

¹⁶ 联合国裁军研究所（裁研所），《发展一个防止非法小武器和轻武器中介活动的机制》，2007 年。

在中介和相关活动在国际军火交易中如此显著，各国颁布有效法规来管制当前广泛的军火中介活动意义极大。

15. 安全理事会各监察组后来对违犯军火禁运行为的调查，揭露了一些参与小武器非法交易和中介活动的国际网络。这些经纪人和交易商钻法律空子，规避海关和机场管制，伪造护照、最终用户证书、货运单和航班时刻表等证件(A/62/163)。某些经纪人和交易商——以及与之勾结的政府官员——的非法活动违犯了联合国每次军火禁运——主要转让的是小武器和弹药。¹⁷ 索马里是最触目惊心的说明：尽管遭到 16 年的军火禁运，在索马里可以获得的军火数量和多样性超过了 1990 年代初以来的任何时候(S/2007/436)。

16. 一个经常出现的小武器扩散问题，特别是在危机和冲突地区，是没有任何一个规范框架让所有国家指导有关军火转让的决定，联合国各监察组也注意到这个问题(S/2003/1070)。规范框架的区域例子证明有助于防止向冲突地区或高压政府转让军火。

最终用户核对

17. 最终用户证书旨在对授权小武器转让的分流形成一道主要的防御线。不过，这些证书只能在广泛的体系内有效，其中包括全面考虑在签发许可证阶段、最终用户证明核实以及运货后管制中的分流风险。¹⁸ 没有一个标准或商定的核实最终用户证书方式，过境国政府机构便没有手段确认其真伪。这使事先没有情报而拦截非法转让极为困难。

18. 主要小武器出口国在国家一级似乎有防止未授权最终使用的基本构成部分。但是，出口国倾向于不提供关于它们在出口前是否系统核实最终用户证书的信息。此外，研究表明，交货核对率较低，小武器最终用途监察工作基本上被忽视。¹⁹

弹药

19. 全球弹药流动的信息非常难以获得。80%以上的弹药贸易似乎都没有列入可靠的出口数据。然而，弹药是小武器问题的重要部分。从冲突局势等持续使用的情况看，与相对较长的武器寿命相比，弹药储存会迅速耗竭。²⁰ 在与法治冲突的情况下，防止弹药补充就成为首要关切问题。更有甚者：这些弹药储存本身能够成为双重问题。有研究表明，在非国家武装行为者中流通的大部分弹药都是从国

¹⁷ 斯德哥尔摩国际和平研究所，《联合国军火禁运》，2007 年。

¹⁸ 小武器调查，《2008 年小武器调查》第 5 章（即将印发）。

¹⁹ 同上。

²⁰ 《2006 年针对弹药的小武器调查》。

家安全部队中非法盗取的。²¹ 最近，阿富汗、阿尔巴尼亚、莫桑比克和尼日利亚等许多国家的弹药仓库爆炸，造成成千上万人伤亡，其中有的仓库还位于人口稠密地区。因此，需要紧急采取弹药储存的安全和保障措施。

弹药储存

20. 弹药储存的管理和控制已成为最尖锐的小武器问题之一。政府弹药储存流失已成为非法流通的小武器主要来源。在伊拉克这个最异常的案例中，数百万件小武器和轻武器、弹药和炸药失去控制进一步破坏了整个国家的稳定。²² 一般来说，销毁剩余和过期的武器要比储存它们好得多（A/CONF. 192/15）。在冲突后的环境中，立即销毁剩余武器和弹药就是消除了新的不稳定的可能因素。还有，适当保障和维持储存的弹药需要供资和组织能力，而在冲突后的环境中往往缺乏这些能力并且这些能力占用迫切需要的复原和发展工作的资源。因此，把销毁费用同长期安全储存和维持弹药的相关费用相比较，销毁往往在经济上比较有利。²³

21. 收缴和销毁方案的结果好坏参半。这些项目往往对安全只产生很小的影响，也许因为销毁的一般都是过时的武器，²⁴ 而且受影响的社区并不一定参加收缴方案的设计和 execution 工作。²⁵ 还有，裁军方案往往注重武器，而不是弹药。²⁶ 最重要的是，武器收缴方案要具有长期效应，它们就必须同减少暴力、和解、安全部门改革和建设和平等努力相结合。

22. 本节将说明，国家薄弱的管理和执行能力以及社会、政治和经济不平等现象往往与武装暴力和冲突的结构性原因相联系。发展不足、不稳定、脆弱、危机、冲突和战争之间的界限越来越模糊；因此，小武器问题与可持续和平的安全、发展和人权先决条件交织在一起。当前预防冲突、解决冲突与和平建设问题都需要多方面的干预。重要的是，政府必须能够行使合法的权力并为公民提供安全、保障和发展。如果政府不能这样做，其公民就可能通过其他自我保护的形式、报复性正义或不惜采取武装暴力设法保障自身的安全。只要受影响人口的人身安全和社会经济保障等人的安全问题得不到解决，小武器的消极影响将继续存在。这就是为何许多国家开始认识到小武器控制措施的重要性并且商定了许多国际文书，作为控制暴力工具的途径和消除武装暴力和冲突结构性原因的补充努力。

²¹ 武器调查，《2007 年小武器调查》，第 9 章。

²² 武器调查，《2004 年小武器调查》，第 2 章。

²³ 联合国裁军研究所《裁军成本：小武器和轻武器销毁与储存的成本效益分析》，2006 年。

²⁴ 国际战略研究所（战略所），“小武器和轻武器”，战略意见第 11 卷第 4 期（2005 年 6 月）；武器调查，《2005 年小武器调查》，第 10 章。

²⁵ 联合国裁军研究所，《武器收缴方案评价方法的比较分析》，2006 年。

²⁶ 战略所，“小武器和轻武器”，战略意见，第 11 卷第 4 期（2005 年 6 月）。

三. 国际文书

管制火器议定书

23. 《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》(大会第 55/255 号决议)为应对非法火器和弹药扩散的挑战提出了管制框架。

24. 《管制火器议定书》要求各国把非法制造和贩运枪支和弹药以及伪造或涂擦枪支标识列为犯罪行为,还要求各国执行枪支贸易的管制措施并请各国考虑管制经纪人的活动。它提出了统一的枪支流动国际标准;促进国家、区域和全球三级鉴别、侦查和追查枪支等方面的合作和信息交流;促进商业运输管理国际制度的发展。

25. 《管制火器议定书》不仅在打击跨国有组织犯罪的行动方面成为全球标准,而且成为补充和强化《行动纲领》和《国际追查文书》执行工作的文书(见紧接的下方各节)。目前,该议定书已有 52 个签署国和 72 个缔约国。

《行动纲领》

26. 2001 年会员国通过了《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》(《行动纲领》)。²⁷ 这项具有政治约束力的文书为国家、区域和全球三级采取行动打下了基础并且成为国家、国际组织和民间社会的宝贵工具。《行动纲领》建议就追查非法小武器问题的另一项文书着手进行谈判,它已为会员国更多地注意非法小武器的经纪问题铺平了道路。《行动纲领》提出了改进国家立法和管制工作和国际援助与合作问题的具体建议。它吁请各国解决受武装冲突影响的儿童的特殊需要。

27. 《行动纲领》的执行工作已经取得了重大进展。许多国家改进了关于在国家一级遏制不受管制的小武器扩散问题的立法,同时还编写和执行了解除武装、复员和重返社会的方案。有些国家把小武器行动计划纳入国家发展战略。不过,在国家一级执行该文书的许多要求还没有得到满足。根据《行动纲领》提出的国家报告在增加,但是有些区域还不多。²⁸ 国家报告中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。与其他国家调查和执法当局及与国际刑事警察组织(国际刑警组织)进行有效业务信息交换的程序制定工作还有改进余地。

28. 《行动纲领》提出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,特别是从制定规范的角度来看。但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

²⁷ 见《联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会的报告,2001 年 7 月 9 日至 20 日,纽约》(A/CONF.192/15),第四章第 24 段。

²⁸ 裁研所,《联合国小武器和轻武器行动纲领》五年执行情况:对国家报告的区域分析,2006 年。

实地产生真正的影响；联合国基金和机构的方案、主动行动和项目常常提供技术支持和援助。这些伙伴关系确保了增效作用和资源的有效使用。

29. 在全球一级，各国未能商定 2003 年和 2005 年《行动纲领》两年期会议和 2006 年审查会议的实质性成果。

30. 按照我的分析，《行动纲领》在国家、区域和全球三级的执行进展情况受到下列因素的阻碍：

(a) 它不是一项具有法律约束力的文书，这可能意味着其优先地位比需要的低；

(b) 各会员国往往从特定角度看待文书。虽然该文书在题目中强调了这个问题的“各个方面”，但是它并没有明确说明小武器问题更广泛的方面，如会员国在 2005 年世界首脑会议上承认的安全与发展之间的关系。这样的忽略妨碍了小武器控制问题顺利列入国家发展战略；

(c) 《行动纲领》并没有具体处理不受控制的弹药扩散问题。大多数会员国认为小武器弹药是小武器问题的一部分，不可分割。1997 年小武器问题政府专家组也这样认为（见 A/52/298）。安全理事会在涉及军火禁运时也把弹药问题与小武器问题结合在一起。但是有些会员国认为弹药不在《行动纲领》的范围之内；

(d) 除了初步说明儿童、妇女和老人问题之外，《行动纲领》并没有明确地认识到考虑小武器问题时必须采取两性有别的对策；

(e) 该文书缺乏衡量标准和具体的数字目标。其他里程碑式的文件，如联合国《千年宣言》都涉及具体的目标和期限，但是《行动纲领》既没有提出基准，也没有提出截止日期；

(f) 该文书没有提出国家调查或执法当局之间业务信息交流的具体程序；

(g) 该文书没有提出促进国家间国际援助和合作的具体框架。因而国家难以寻求合作机构和把需要与资源相联系。

《国际追查文书》

31. 大会依据第 60/519 号决定通过了《使各国能及时可靠地查明和追踪非法小武器和轻武器的国际文书》（《国际追查文书》），其中包括新生产、政府库存和进口的武器标识规定。它没有涉及弹药的标识或追查。这项具有政治约束力的文件提出了一个框架，各国可以酌情相互提出追查小武器的请求。还有，该文件没有排除国家可以答复维持和平特派团的追查请求。《国际追查文书》指定联合国和国际刑警组织为追查请求进行合作的主要伙伴。

32. 该文书能对打击非法小武器贸易的工作具有很高的实际价值。然而，该文书的最终成功取决于它的实际执行情况，其中援助和合作的框架也对执行工作

非常重要。为此，该文书需要加以宣传，有关决策者和执行人员必须了解它的作用。

贸易、经纪活动和最终使用

33. 根据大会第 61/89 号决议要求，我成立了一个政府专家组，由它研究一项关于建立常规武器进口、出口和转让共同国际标准的具有法律约束力的全面文书的可行性、范围和草案参数，以便向大会第六十三届会议提出报告。这项文书在范围上并不局限于小武器，能够为小武器转让提供重要的指导方针。

34. 政府专家组 2007 年 8 月 30 日向大会提出关于审议在各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动方面加强国际合作的进一步步骤报告（A/62/163），其中重申，各国应当对各种非法经纪活动以及对安全理事会强调（见 S/PRST/2002/30）的违反安全理事会禁运的武器转让进行适当的惩罚。专家小组的报告说明了第一次商定的小武器非法经纪的范围。这项说明被视为在打击小武器非法经纪方面加强国际合作工作的重大依据。它提出把治外法权活动列入立法的选择以及同经纪密切相关的运输和筹资等活动。小武器经纪活动和贸易往往难以区分。这种情况使另外编写经纪问题的文书可能更加复杂。应当在《行动纲领》的框架内执行该报告的建议。

35. 虽然有些区域文书涉及最终用户认证和核查，但是还没有关于最终用户核查的全球文书。

弹药

36. 按照大会第 61/72 号决议设立的、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，政府专家组在为大会第六十三届会议编写一份报告。鉴于世界各地弹药保存地点爆炸造成的死亡人数高，这是一个进一步就此制订政策的关键问题。但是我认为，持续关注弹药问题的其他紧迫方面，如非法交易和持续、破坏性流失非过剩弹药存量，非常重要。

联合国常规武器登记册

37. 预防冲突和保障和平与稳定的核心内容之一就是鼓励所有国家以可预测而透明的方式行事。为此目的，会员国可以利用的法律文书之一就是联合国常规武器登记册。登记册包括国家提供的关于国际武器转让的资料以及关于军事财产、通过国家生产进行采购以及相关政策的信息。其主要目的是为区域和国际建立信任的措施提供依据；军备透明有助于防止出现破坏稳定的武器囤积，并且可以成为有效的预防性外交手段。登记册自 1991 年设立以来，总计有 172 个国家参加。

38. 登记册稳步扩大范围。重要的是，2003 年大会决定登记册还对会员国开放，会员国可以报告其转移小武器的情况。另外，自 2003 年以来，又增加了单兵携

带防空系统——在非国家行为者手中特别危险。因此，登记册成为与安全理事会和大会正在从事的小武器和轻武器工作直接相关工具。

安全理事会

39. 安全理事会军火禁运可以有力地处理小武器和轻武器非法交易和经纪活动及其破坏性影响。目前，正在执行的九个联合国标准军火禁运，除其他外，包括禁止向特定国家、实体和个人供应小武器和轻武器。军火禁运得到安全理事会为监督禁运执行情况而设立的委员会支持。由于执行现有军火禁运仍面临严峻的挑战，因而安理会不断重申、回顾或强调关于国家执行现有军火禁运的要求。

40. 监察军火禁运需要严格控制国家边境并在国内进行检查。但是，在许多实行军火禁运的国家，包括机场和海港在内的边境监察松懈。此外，有效的军火禁运监察取决于不同行为者，包括国家当局、维持和平特派团及国际和区域组织，能否积极交流信息。

41. 经过一段时间，主要在独立监察组和维持和平特派团的有力监察下，军火禁运的设计和监察工作得到加强。目前，九个军火禁运管制中有六个得到安全理事会设立的此类监察机制支持，以便协助制裁委员会监察和评估制裁执行情况并向其提供技术意见。

42. 两个维持和平特派团——联合国科特迪瓦行动（联科行动）和联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）——已经得到安理会授权，协助在各自地区监测军火禁运情况。我很高兴地注意到，在科特迪瓦问题专家组提出建议之后，联科行动已经设立了一个专门的军火禁运小组并招聘了一名海关专家。据该专家组称，通过这些倡议，在开展检查的方法、质量和数量以及在设立数据库方面取得了切实的改进。专家组进一步欢迎有效禁运监察的概念成为联科行动内部的主流内容（S/2007/349 和 S/2006/964）。但是还应指出，该专家组在 2007 年 9 月报告中认为，对军火禁运执行情况的监察工作仍然不是非常有效（S/2007/611）。

43. 安全理事会及其制裁监察组已经设法加强对刚果民主共和国和利比里亚所实行军火禁运的例外情况的监察工作。安理会第 1792（2007）号决议决定，各国须在按照委员会批准的例外规定向利比里亚交付武器时通知第 1521（2003）号决议所设委员会。利比里亚问题专家小组建议，还应该要求各国的供应商通知委员会军火交付的日期、入境点和装备，并且委员会应要求利比里亚政府和联合国利比里亚特派团（联利特派团）系统地在入境点检查军火交付情况，并向委员会提供检查报告（S/2007/689）。此外，刚果民主共和国问题专家组建议，安全理事会第 1533（2004）号决议所设委员会应立即向专家组和联合国刚果民主共和国特派团（联刚特派团）报告从各国发来的关于按照军火禁运例外规定向刚果民主共和国供应军火的通知（S/2008/43），并且刚果民主共和国政府应通知联刚特派团

此类军火货运情况。另外，专家组呼吁中间商向主管当局提供代理和航空公司的名称以及军火运输的行程安排（S/2007/423）。

44. 安理会一方面限制对刚果民主共和国境内活动的非政府行为者实行军火禁运的范围，另一方面在第 1807（2008）号决议中澄清了此类通知应包含的信息，如最终用户和拟订交货日期，以此加强这方面的义务。另外，在部分执行专家组上述建议的工作中，安理会要求委员会向该政府和联刚特派团报告供应国发来的通知。我很高兴地注意到，安理会认识到增加参与军火禁运监察工作的行为者之间的协调和信息交流。

45. 安全理事会第 1596（2005）号决议规定，刚果民主共和国军火禁运制度包括“辅助措施”。这要求该区域的政府确保空运业务和文件记录符合既定标准，以及加强对伊图里或南北基伍与邻国的边境的海关控制。执行和监察此类措施有助于查明因缺乏相关机制能力而使目标国容易发生违反军火禁运的情况。缺乏充足的能力是许多国家有效监察和执行军火禁运的重要挑战。

46. 安全理事会及其制裁监察组已经呼吁采取具体举措，对军火进行标示和登记，以促进军火禁运的执行工作。刚果民主共和国问题专家组建议，按照国际社会所支持的一个专门系统单独登记和标示刚果民主共和国所持有的全部军火（S/2006/525）。安全理事会决定，应适当地标示利比里亚政府根据军火禁运例外规定获得的武器和弹药，并且应保持对此类武器和弹药的登记册。利比里亚问题专家组建议，应采用国际追查文书的标准（S/2007/689）。科特迪瓦问题专家组建议，科特迪瓦应向《联合国常规武器登记册》和联科行动提交有关其军火采购和持有情况的基线说明（S/2006/204）。苏丹问题专家小组也提出了设立原始军火库存目录的类似建议。

47. 最终用户证书越来越被视为安全理事会军火禁运的重要内容之一。授权监察对达尔富尔实行的制裁措施的苏丹问题专家小组向安理会建议，向苏丹供应军火和军事装备的国家应要求苏丹政府就装备和用品主要计划使用地点的情况提供最终使用证书（S/2007/584）。安理会其他监察小组建议对最终用户证明进行核证、对账和标准化。

48. 除了加强设计和监察，安全理事会军火禁运还受益于近期在解除武装、复员和重返社会的理论和实践方面的进步和安全部门的改革。由此，军火禁运更可能成为冲突后和平建设有效战略的一部分。但是，全球军火禁运的执行工作和效果参差不齐。

建设和平委员会

49. 如安理会所知，建设持久和平不仅需要处理安全问题，还需要处理长期挑战。这对于建设和平委员会开展关于避免重陷冲突的任务至关重要，但是这同样适用于联合国通过安全理事会等手段来从一开始就防止发生暴力而进行的广泛努力。小

武器问题直接关系到建设和平委员会的工作，特别是在冲突后地区小武器的流散情况比冲突结束前更为严重。

50. 委员会使会员国相互信任，并在国际社会中培养新的合作精神。委员会将继续发展新的建设和平工具，如长期政策政治契约，即战略框架。这些战略框架及建设和平委员会开展的其他倡议可以与《行动纲领》、联合国常规武器登记册等现有文书（包括其关于国家报告的规定）和其他组织关于遏制非法小武器扩散的工作全面协调，从而从中受益。

其他组织

51. 国际刑警组织开发了自己的“I-24/7”全球警务通信系统，为成员国的执法部门提供即时进出该组织数据库的权限。这个系统还使国家当局能够通过指定的官员进出对方国家的数据库，同时保持对自己国家的犯罪资料的控制权。国家警察通过查询这些数据库可能会发现与其他犯罪纪录的关联，如有关国际有组织犯罪、恐怖主义和洗钱的记录。这有助于打击小武器非法交易和经纪活动。

52. 会员国的国家当局可以将 I-24/7 的进出系统扩展到边防部门或海关官员等授权实体。迄今，国际刑警组织 186 个成员国中大约有三分之一的国家选择将此系统扩展到各自的外地办事处。从监管的角度来看，将 I-24/7 系统扩展到外地办事处的国家数目增多是一个重要的进步。

53. 国际刑警组织还设立了国际刑警组织武器电子追踪系统，帮助国家执法机构追踪枪械的非法移动和使用。

54. 按照安全理事会第 1617（2005）号决议的规定，2005 年设立了国际刑警组织-联合国安全理事会特别通知。安理会通过此决议呼吁秘书长与国际刑警组织合作，提供更好的工具，帮助第 1267（1999）号决议所设委员会针对与基地组织和塔利班有关联的个人和实体开展有关冻结资产、旅行禁令和军火禁运的任务。

55. 2002 年，世界海关组织建议各国和海关部门“考虑指定具体的办事处/站点，处理合法枪械货运，以加强对这些枪械跨境移动的控制”并“推动在海关和合法贸易商，如枪械制造商、经销商、进口商、出口商、代理商和商业运输商之间缔结谅解备忘录，以加强控制和问责。”²⁹

56. 另外，世界海关组织还制订了海关能力建设综合方针，开展方案协助成员国执行世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》，并广泛进行升级改造。这个方案将对加强相关国家当局防止、打击和消除小武器非法交易和经纪活动能力至关重要。

²⁹ 见世界海关组织国际合作理事会对《联合国打击跨国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》的建议，2002 年 6 月 29 日。

57. 此外，国际民用航空组织和国际海事组织以及国际航空运输协会等非政府产业协会已经为其成员的行为和为危险货物运输、包括弹药和爆炸品托运制订并定期更新标准。执行此类标准对防止和取缔小武器非法交易和经纪活动至关重要（A/62/63）。

58. 最后，令我感到鼓舞的是，越来越多的会员国通过加入 2006 年《日内瓦武装暴力和发展宣言》（见 www.genevadeclaration.org）来支持新发起的进程，特别是因为宣言着重小武器、武装暴力和发展之间的关系。宣言使参与的国家承诺支持具备发展和人权角度的减少武装暴力的方案。对全体会员国开放的这个倡议力求至迟在 2015 年以可衡量的方式帮助减少全球武装暴力并在人的安全方面取得切实的进展。这个倡议以此引入了关于致力于在小武器和发展关系方面取得可量化结果的概念。

四. 意见和建议

59. 在联合国范围内，进一步改善小武器问题的协调是有助益的。我已确定重振小武器问题协调行动是 2008 年裁军领域工作的一个优先事项。在各国审议小武器行动纲领即将举行的两年期会议上，将启动一个电子数据库，以便协调小武器方案规划，并发挥为联合国系统、各会员国和其他利益攸关方就小武器问题采取行动的信息交流职能。此外，小武器问题协调行动已决定着手为控制小武器制定国际标准，与以下方面的标准不无两样，即地雷行动以及解除武装、复员和重返社会。另外，联合国将特别注意鼓励改进各国报告的质量和数量。

60. 特别重要的是，在安全理事会和大会之间开展就制止武器和弹药非法流入危机地区和冲突地区问题的切实交流。我感到鼓舞的是，安全理事会已要求仿照《行动纲领》会议一的两年周期，就小武器问题定期提出两年期报告。我还会鼓励这两个论坛之间发挥进一步协同作用。需要引起结构性注意的一个问题是，如何进一步鼓励各国执法部门或调查机构就小武器非法贸易问题充分交流行动信息。

61. 扩大的联合国常规武器登记册为报告单兵携带防空系统以及小武器的情况开辟了可能性，对于安全理事会和建设和平委员会以及在《行动纲领》框架下所采取的努力很有帮助。

建议 1

各国应加强努力，以收集、维护和共享关于小武器的数据。有此能力的国家应增加对小武器分布和影响的研究工作提供的支助，包括评估性别和年龄等重要的变数，以便了解解决这一问题的政策和战略的内容和重点。

62. 在制止小武器非法贸易各方面的进展有限，其部分原因是结构性缺乏数据以及缺乏协调和能力。如果各国政府本身尤其是在小武器和弹药贸易方面缺乏

更多的透明度，就很难以评估各国、各区域和全球执行各项国际文书存在的差距。此外，尽管非政府组织和学术界越来越重视这一领域——其研究工作通常是高质量的——我还是鼓励就小武器问题进行更多的研究，包括更经常地强调按性别和年龄分列的数据的具体价值，以及说明小武器暴力造成影响的性质和范围。

建议 2

应制定小武器领域关键的量化指标，并将其作为制定可衡量目标的依据。

63. 其中就小武器问题必须采取的一个最重要步骤是确定衡量标准。通过组织作为制定项目初始阶段的小武器情况调查，确定基线库存的概念正形成初步规模，事实证明在制定和评价方案方面是有效的。没有这些基线评估和商定目标，很难确定问题的范围和深度，也很难制定有效的项目并监察进展。在这方面，我感到鼓舞的是，《关于武装暴力和发展问题的日内瓦宣言》为此列入了有关目标，该宣言向所有国家开放。我认为，制定 2015 年之前关于武装暴力问题可衡量的目标，将提供有关机会把有关安全的专题纳入可能为千年发展目标采取的后续行动。

建议 3

各国、各区域组织和国际组织为遏止小武器失控的扩散所进行的努力，应依据一项共同的认识，即安全、发展和人权是相互关联的。各国采取一致回应措施，就要求各国酌情将本国小武器行动计划纳入建设和平工作、更广泛减贫战略以及人的安全框架。

64. 小武器问题的解决不应只从武器控制措施着手。这一问题是贯穿冲突、安全、武装暴力、犯罪、贸易、人权、健康和发展等广泛问题的一个组成部分。在危机地区和冲突后局势，解决小武器过度流通问题的方法，除了采取基本的裁减和控制措施外，也应侧重提供可供选择、可持续的生计办法，同时考虑到性别和年龄的因素。建设和平工作必须始终包括小武器内容。对于更广泛的国家发展计划而言，这点也适用。

建议 4

安全理事会不妨鼓励加强安理会各相关制裁监察组、维持和平特派团、会员国及其调查机构以及相关区域和国际组织之间的务实合作。

65. 安全理事会设立的制裁监察组往往面临种种实际挑战，例如缺乏电子处理和分析其调查结果的能力，无法将这些调查结果与其他制裁委员会监察小组收集的数据相联系。此外，各会员国及其监察组之间的合作也往往不够。监察组积累的背景文件没有系统地与打算在本国提起诉讼的会员国调查机构分享。如果这些监察组积累的报告和文件也能够与国际组织分享，例如与国际刑警组织分享，将是

有助益的，从而查明非法贩运军火者的趋势、犯罪情况和（或）作案手法，可供会员国调查机构使用。

66. 似乎也有必要协调制裁委员会与国际刑警组织之间的工作。国际刑警组织和第 1267（1999）号决议所设委员会为响应安全理事会第 1617（2005）号决议编制的特别通知是探讨这两个组织在其他军火禁运方面进行进一步切实合作的坚实基础。根据这项积极经验，2006 年 8 月，安理会通过了第 1699（2006）号决议，使所有其他制裁委员会都能请求得到国际刑警组织的协助，并获益于根据各自协定产生的种种办法。

建议 5

授权监测军火禁运的维持和平特派团应更多地寻求将这一任务分配给一个具备全面执行这项任务能力的专门单位。

67. 最近把联合国军火禁运监测职责纳入联合国维持和平行动特派团的任务，从而产生了一个问题，即这项任务的职责应如何由特派团内部组织完成。在特派团内部指定专职工作人员（联科行动就是如此），而不是由特派团所有人员承担这一责任，似乎可提高监测职能的效率。此外，如果努力提高在敏感机场、海港和公路连接处的检查能力和权威，并与理事会有关制裁监察组协调其调查结果，以便及时并充分向安理会制裁委员会报告，这些行动就会更加有效。

建议 6

安全理事会不妨进一步加强联合国军火禁运以及可能开展的解除武装、复员和重返社会工作之间的协同作用。

68. 军火禁运的效果首先取决于消除禁运国家境内流通的过多小武器。这只是在刚刚摆脱冲突的国家境内解除武装、复员和重返社会方案以及其它微观裁军倡议之所以至关重要的诸多原因之一。科特迪瓦问题专家组指出，这些方案将有效减少目前和平进程可能出现的障碍，并有助于创造一个更加有利的安全环境（S/2007/611）。刚果民主共和国问题专家组指出，军事装备在境内流通仍是个老大难问题，建议安全理事会要求刚果民主共和国政府及其国际合作伙伴重新开启对非法武装集团成员进行解除武装、复员和重返社会的有效进程（S/2008/43）。就传播有关解除武装、复员和重返社会方案的信息而言，利用联合国外地行动广播电台的广播节目具有特别重要的意义。

建议 7

如果联合国军火禁运正好与开展解除武装、复员和重返社会工作同时进行，安全理事会不妨考虑要求制定一个基线军火清单以及军火标识和登记制度。

69. 通过建立基线军火清单和军火标识制度，更好地了解禁运国或领土现存军火和相关材料，可有助于加强与军火禁运有关的若干进程。这些进程包括：监察、

安全部门改革、解除武装、复员和重返社会。安理会不妨认真审查利比里亚制裁制度模式，以评估其一些规定可否适用，例如给那些根据委员会例外办法获得的军火贴上标识并进行登记，并让有关维持和平特派团定期检查这些武器。在这方面，专家监察组提出了若干建议，以协助审查进程。

建议 8

应鼓励各会员国以及维和特派团酌情运用新的国际追查手段以及国际刑警组织的全球警务通信系统。

70. 联合国通过举办侧重于追查小武器的切实合作区域讲习班，鼓励各国酌情使用新的国际追查文书。十分重要的是，安理会确认不应阻止维持和平行动特派团提出这类追查要求。可以把这种可能性纳入维持和平特派团的任务规定，应鼓励会员国在这方面提供合作。

71. 在追查工作中，应呼吁各会员国按照要求使用国际刑警组织的“I-24/7”全球警务通信系统，以及国际刑警组织武器电子追查系统。维和特派团也可以这样做。

建议 9

销毁多余的弹药库存，应成为相关维持和平特派团和政府的优先事项。对军火弹药库存进行管理，就必须具有一定程度的规范能力，在进行建设和平的努力中往往需要对此给予迫切注意。

72. 由于一些小武器储存地点的警卫不严维护不善，其公民生活环境十分危险。尤其是那些刚刚摆脱冲突的国家，至关重要的是优先解决销毁多余弹药库存的问题。因此，不仅应把弹药库的警卫工作当成维和特派团的优先事项，而且也应看作是建设和平初始努力的一部分。往往需要采取措施力求建立全面和有效行政和技术程序，并以更广泛的规范能力来保障储存安全。安全妥善的小武器库存管理，可被视为对一个政府能否为其公民负责任地发挥保卫和平、安全和发展职能的试金石。

建议 10

安全理事会可酌情考虑更经常运用其将军火禁运例外情况和安全部门改革联系起来的做法。

73. 目前，利比里亚制裁机制把安全部门改革当成取消军火禁运的条件。刚果民主共和国制裁机制也把安全部门改革与军火禁运例外联系起来，但没有把实现这种改革与取消禁运直接挂钩。酌情把安全部门改革和取消军火禁运更紧密地联系起来，可为这一改革获得成功提供有效的激励。从防止在冲突后脆弱局势下冲突再起的观点看，这一点也十分重要。

建议 11

安全理事会不妨考虑鼓励各国大力加强对最终用户证书的核查工作。各国应制定最终用户证书的认证、统一以及标准化的国际框架。

74. 理论上，系统进行最终用户核查是防止小武器转用的有效工具。在实践中，小武器的转运持续加剧世界各地的冲突，而事先核查、对合法交易最终用户的监察情况似乎仍不均衡。最近，对单兵携带空防系统进行最终用户核查以及监察的情况大有改进，这证明只要作出政治承诺，有效进行最终用户核查是可行的。在小武器最终用户问题上欠缺一个国际合作框架，看来阻碍了在这一领域开展一致的国际行动。

建议 12

建设和平委员会、裁军事务厅、和秘书长儿童和武装冲突问题特别代表应加强他们在儿童和小武器之间关系问题上的合作。

建议 13

有能力各方应向要求提供全面援助的国家提供这类援助。

75. 《行动纲领》等文书假定各国已具备就小武器违禁贸易问题采取全面措施的能力。但事情往往不是这样，特别是在不具备国家合法性的地方，或一些执行能力被冲突、腐败以及疲弱法制所侵蚀的地方。如果有能力提供技术和财政援助的国家不做出全面承诺，事实将证明许多上述建议是不可能落实的。