



第六十二届会议

临时议程\*\* 项目 100(1)

全面彻底裁军

小武器和轻武器非法贸易的各方面问题

秘书长的说明

大会在 2005 年 12 月 8 日第 60/81 号决议中决定, 设立一个由秘书长根据公平地域分配原则任命的政府专家组, 审议在防止、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, 并就专家组的研究成果向大会第六十二届会议提出报告。秘书长谨向大会提交上述小组的报告。

\* 由于技术原因重新印发。

\*\* A/62/150。



## 大会 2005 年 12 月 8 日第 60/81 号决议所设审议在防止、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政府专家组报告

### 摘要

本报告着重说明，通常需通过错综复杂的安排进行，涉及复杂的运输路线和不透明的资金转移的小武器和轻武器非法经纪活动对稳定具有极大的破坏作用，是违反联合国安全理事会实行的武器禁运的一个重要因素。本报告强调，武器经纪活动在全球环境进行的性质说明有必要制定一项整体方针，用以处理非法经纪活动的各方面问题。

本报告概述了最近在防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪方面的努力，指出已有约 40 个国家制定了国家立法，以控制武器的经纪交易。此外，报告还对什么是小武器和轻武器经纪活动及其密切相关的活动提出了第一个国际商定的定义，并提出了各国在制定或改进本国小武器和轻武器经纪活动管制条例时不妨考虑的备选要素。

本报告在最后提出建议，目的是在防止、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，并提出了具体实施步骤。

## 秘书长的前言

小武器和轻武器非法经纪活动继续在助长这些武器的非法贸易，是违反联合国安全理事会实行的武器禁运的罪魁祸首。这些活动帮助非法小武器和轻武器流入冲突地区，落入犯罪团伙和恐怖团体手中，对国际和平与安全、经济和社会发展以及平民的安全造成严重后果。

各国在商定《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》）的同时，还承诺制订适当的国家法律或行政程序，用以管制小武器和轻武器经纪活动，并对与这种活动有关的基本问题和范围形成共同谅解。因此，我高兴地注意到，政府专家组能够对什么构成小武器和轻武器非法经纪活动这一复杂而根本的问题达成共识，并且商定一系列要点，可以此为基础，建立有效的国家体系，以制约和管制这种活动。这是实现防止、打击和消除非法经纪活动目标的一个重要步骤。

国家对打击小武器和轻武器非法经纪活动负有主要责任，但这一问题的跨国性质也要求在区域和国际一级大力采取行动。众所周知，参与非法经纪活动的人能轻而易举地从一个国家进入另一个国家，并通过错综复杂的国际安排开展活动。这就使人们难以追踪他们的活动，并收集证据，用以配合负责调查这些活动的执法机构的工作。因此，我十分重视本报告为有效开展国际合作，制止小武器和轻武器非法经纪活动提出了具体建议，即要提供能力建设援助；加强各国之间的信息交流；作出确认、调查和起诉非法经纪人的互助安排。

该专家组的工作为完成今后的任务打下了坚实的基础，其积极成果清楚地表明，各国有决心同心协力，负责任地解决小武器和轻武器非法经纪活动问题。我鼓励大会核可这一报告，并采取适当行动，支持全面实施报告中的建议。我感谢和赞扬政府专家组为进一步实施《行动纲领》作出的这一宝贵贡献。

## 大会第 60/81 号决议所设审议在防止、打击和消除小武器和轻武器非法居间转卖方面加强国际合作的进一步步骤政府专家组组长于 2007 年 7 月 13 日给秘书长的送文函

尼古拉斯·凯奇在 2005 年的影片《战争之王》中饰演一个卑鄙无耻的军火经纪人角色。这个角色有一次曾说，“如果我干得好，武器禁运几乎不可能落实”。

话说得很讥讽，但却令人信服地道出了小武器和轻武器非法经纪活动这一越来越严重的问题。非法经纪人在非常全球化的环境中活动，与商人不同，往往并不拥有他们所经营的商品，是利用国际运输、金融和通信方面的更多机会牟利。

研究表明，经纪人在小武器和轻武器的非法贸易中发挥重要作用，造成了这些武器到处蔓延的局面。这种局面又进而助长违反国际人道主义法的行为，延长

平民的痛苦，阻碍向受害者提供援助，加强冲突的杀伤力并延长冲突的持续时间，并阻碍提供人道主义援助、进行重建与实现和解。

各国已认识到小武器和轻武器非法经纪活动的问题，并开始在 2001 年《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》中解决这一问题。它们已承诺制订关于这一问题的国家法规，因为各国普遍认识到，国家管制经纪活动的工作是防止非法经纪活动方面的极其重要的第一步。然而，在我看来，《行动纲领》虽然是制定规范的一份重要文件，但在实施方面尚可进一步加强。

作为对《行动纲领》的后续行动，我有幸领导的政府专家组负责审议在防止、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。本报告就是其工作成果。

小组认为，除了关于国际合作的进一步步骤的建议之外，还必须包括关于如何使国家履行现有承诺，建立国家经纪活动管制机制的具体建议。因此，本报告对这一问题以及密切相关的活动提出了一个商定的定义。该定义对打算界定这一难以把握的问题的立法者很重要。此外，报告提出了各国在制定国家管制武器经纪活动的条例时不妨采用的任择要素。这些要素可以成为国家一级实施工作的一个实用工具。

本报告大力主张加强打击小武器和轻武器非法经纪活动方面的国际合作，既包括交流证据资料，也包括帮助建设能力。报告中的建议包括进行这种合作的切实方式。我相信各国将把目前这一套相辅相成的措施视为在国家、区域和全球各级协调而有步骤地关注这一问题的出发点。特别在全球一级，主要的问题是程序管理：精简自愿报告，鼓励进行可以被纳入国家小武器和轻武器行动计划的需要评估，发展联合国的信息中心职能，定期审议国家报告。这些都是根据国家意愿可以开展的工作。

我要通过你感谢小组成员的建设性做法以及他们对其成果作出的重要贡献。本报告是名副其实的集体产物。

我要代表小组感谢联合国秘书处向小组提供的出色支助。小组希望感谢裁军事务部主任对小组工作自始至终予以的支持。我还要特别感谢小组秘书安东尼奥·埃沃拉以及裁军事务部的其他研究和行政工作人员，并且感谢以丰富的学识可信赖地担任小组顾问的布赖恩·伍德先生。

小组请我代表他们向你提交小组一致核可的这份报告。

大会第 60/81 号决议所设审议在防止、打击和消除小武器和轻武器非法居间转卖方面加强国际合作的进一步步骤政府专家组  
组长

丹尼尔·普林斯（签名）

## 目录

	段次	页次
一. 小武器和轻武器非法经纪活动的问题 .....	1-13	6
二. 最近为防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动所开展的工作 .....	14-34	8
三. 防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动的现行国家立法和管理制度的组成部分 .....	35-50	11
四. 加强国际合作以防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动的进一步措施 ..	51-62	13
五. 建议 .....	63	15
六. 程序事项 .....	64-68	17
附件		
目前有关加强国际合作以防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动的区域和多边文书及安排 .....		24

## 一. 小武器和轻武器非法经纪活动的问题

### A. 引言

1. 小武器和轻武器<sup>1</sup> 经纪人跨越国界和管辖区所开展的活动没有受到管制，各会员国对由此造成的不利后果越来越表示关注。大多数经纪人、交易商和货主都希望合法经营，但很多国家没有有关武器经纪业务的法律，或是法律界定不清。武器经纪活动如不受管制或管制不力，可能会增加小武器和轻武器交易中武器流向冲突易发地区、受禁运实体以及有组织犯罪和恐怖主义团伙的风险。

2. 联合国在 1996 年和 1998 年之间发布了有关武器如何流向卢旺达种族灭绝凶手者的报告，第一次在联合国文件中揭示了小武器和轻武器的非法经纪活动是怎样错综复杂的安排：有腐败的政府官员，有复杂的运输线路，还有通过海外银行和空壳公司操作的不透明资金转移。<sup>2</sup> 分析这些活动，可以发现非法经纪人在做生意时通常靠钻法律的漏洞、逃避海关和机场检查及伪造护照、最终用户证明和货运单据等文件。后来对与安哥拉、<sup>3</sup> 科特迪瓦、<sup>4</sup> 刚果民主共和国、<sup>5</sup> 利比里亚、<sup>6</sup> 塞拉利昂、<sup>7</sup> 索马里<sup>8</sup> 和苏丹<sup>9</sup> 等国有关的违反武器禁运行为进行的调查揭示了小武器和轻武器非法经纪活动的国际网络。

3. 武器经纪活动如果得到有效的监管和控制，武器经纪人就可以合法地开展业务。但是，非法小武器和轻武器经纪活动可能对国家、区域和国际的稳定与安全、

<sup>1</sup> 有关小武器和轻武器的描述，见以前相关联合国报告和文件。

<sup>2</sup> 见 S/RES/918 (1994), S/RES/997 (1995); S/RES/1011 (1995) 和 S/RES/1749 (2007)。有关国际调查委员会，见 S/RES/1013 (1995) S/RES/1053 (1996), S/RES/1161 (1998); S/1996/67; S/1996/195; S/1997/1010; S/1998/63; S/1998/1096。

<sup>3</sup> 见 S/RES/864(1993), S/RES/1237(1999), S/RES/1295(2000), S/RES/1439(2002); S/2000/203, S/2000/1225, S/2001/363, S/2001/966, S/2002/486, S/2002/1119, S/2002/1339。

<sup>4</sup> 见 S/RES/1572(2004); S/RES/1584(2005); S/RES/1609(2005); S/RES/1643(2005); S/RES/1727 (2006); S/2005/699; S/2006/735; S/2006/964。

<sup>5</sup> 见 S/RES/1493(2003), S/RES/1533(2004), S/RES/1596(2005), S/RES/1649(2005), S/2004/551; S/2005/30; S/2005/436, S/2006/53 and S/2006/525; S/2007/40。

<sup>6</sup> 见 S/RES/788 (1992); S/RES/1343 (2001); S/RES/1521 (2003), S/2001/1015, S/2002/1115。

<sup>7</sup> 见 S/RES/1132 (1997), S/RES/1171 (1998), S/2000/1195。

<sup>8</sup> 见索马里 S/RES/733 (1992), S/RES/751 (1992), S/RES/1356 (2001), S/RES/1407 (2002), S/RES/1425 (2002), S/RES/1474 (2003), S/2003/223, S/RES/1519 (2003), S/2003/1035, S/RES/1558 (2004), S/2004/604, S/RES/1587 (2005), S/2005/153, S/2005/625, S/RES/1630 (2005); S/RES 1676 (2006), S/RES/1724(2006), S/RES/1725(2006), S/RES/1744(2007), S/2006/229; and S/2006/913。

<sup>9</sup> 见 S/RES/1556(2004), S/RES/1591(2005), S/RES/1651(2005), S/RES/1665(2006); S/RES/1672 (2006); S/RES/1679(2006), S/RES/1713(2006), S/2006/65, S/2006/250, and S/2006/795。

冲突预防与解决、犯罪预防、人道主义、卫生和发展问题有不利影响。所以各国应该考虑在国家、区域和国际层面采取步骤，预防、打击和消除非法小武器和轻武器经纪业者的活动。

4. 各国在《联合国从各个方面防止、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”）中承诺要“制订管制从事小武器和轻武器经纪业者活动的适当国家法律或行政程序”（行动纲领第二部分第14段）并要在全球一级“对非法小武器和轻武器经纪活动有关问题的基本问题和范围形成共同谅解，以期防止、打击和消除从事这类经纪活动者的活动”。<sup>10</sup>

5. 尽管有几个区域和次区域的法律文书涉及小武器和轻武器经纪活动的问题，但大多数国家还没有制订适当的法律或行政程序来对小武器和轻武器经纪活动进行管理。导致这种情况的原因包括政治上不重视，为就此问题达成共同谅解付出的协调努力有限以及缺乏专用资源。

6. 专家组指出，打击小武器和轻武器非法经纪活动的工作主要是国家的责任，国家应采取适当的国家控制和措施以保证合规。专家组还指出，由于武器经纪活动所处的全球化环境，必须针对非法经纪活动的各个方面制订综合的应对方法。

7. 专家组注意到，现有的有关国家法律通常是把小武器和轻武器经纪活动作为常规武器管制中的一部分加以对待。所以，专家组在讲非法经纪问题时，有时需要提及“武器经纪活动”，而非具体到“小武器和轻武器经纪活动”。然而，应该理解，专家组报告工作的中心是后者，任何提到武器经纪人或是经纪活动的地方都仅是为了讨论小武器和轻武器非法经纪活动问题。

## B. 非法经纪活动的各个方面

### 经纪活动

8. 对于小武器和轻武器经纪人可以这样界定：作为中介引见相关各方并安排或促成可能的小武器和轻武器交易，以此换取金钱或其他形式的好处的个人或实体。

9. 经纪人在这些小武器和轻武器的中介活动中可以：

- (a) 为一方或多方寻找商业机会；
- (b) 安排有关各方进行接触；
- (c) 帮助各方提出、安排或达成彼此之间的协议或可能的合同；
- (d) 帮助各方获得必要的文件；

<sup>10</sup> 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9-20日，纽约，(A/CONF.192/15)第四章，第二节，第14和39段。

(e) 帮助各方安排必要的付款。

10. 经纪人为了促成交易并从中获利，可能也从事一些本身不一定符合经纪业务性质的与小武器和轻武器经纪活动密切相关的活动。例如，这些活动可包括自己充当小武器和轻武器的交易商或代理商，以及提供技术援助、培训、运输、货运代理、仓储、融资、保险、维修、安全保障和其他服务。

11. 经纪活动的发生地点可以是经纪人的国籍国、居留国或注册国；也可以在其他国家。小武器和轻武器不一定进入经纪活动发生国家的领土，经纪人也不一定拥有有关小武器和轻武器的所有权。

#### 非法经纪活动

12. 小武器和轻武器经纪活动是否非法是由有关国家自身法规和国际义务决定的。

13. 第 10 段所述密切相关的活动无论是否由经纪人进行，其性质是合法或非法也需要依据国家的其他法规决定。

## 二. 最近为防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动所开展的工作

### A. 国家一级步骤

14. 截至 2007 年年中，约 40 个国家已颁布国家法律、规定和程序，对包括小武器和轻武器经纪交易在内的武器经纪活动进行不同形式的控制。<sup>11</sup> 通常，对小武器和轻武器经纪活动的控制是有关武器经纪活动、武器转让、资金交易及相关商业贸易问题的更广泛立法的一部分。一些国家的控制体系中没有明确使用“经纪”这个词，但法律解释却将经纪活动包括在内。一些国家的国家一级法规的主要特点在下文第三章中有所介绍。

15. 各国法律制度对经纪活动的定义和管制规定均有不同。有些国家法律制度的表述是相关各方之间的中介活动、安排相关各方接触和为一批武器的转手安排付款或必要的运输。各国法律制度对与小武器和轻武器经济活动密切相关的活动，如实际提供武器运输和融资服务或在其中做中间人，也有不同的表述。尤其是那些作为经纪交易组成部分的密切相关活动，更是如此。以中介身份进行小武器和轻武器谈判和贸易可能属于涵盖小武器和轻武器经纪活动的同一个法律定义，因为在现实情况中，所有这些都可能是同一个行为者所为。

<sup>11</sup> Silvia Cattaneo, “建设预防小武器和轻武器非法经纪的机制，范围与影响”中的“国家许可和注册制度”，联合国裁军研究所(裁研所)，联合国裁军事务厅(裁军事务厅)，小武器调查，2006，第 66 页（联合国出版物，销售品编号 6V.E.06.0.17）。

## B. 区域一级的步骤

16. 过去几年中，武器经纪活动管制制度的关键要素已经出现了很大程度的趋同，这在一些区域、次区域和其他多边法律文书中得到反映（这些文书的最新列表见本报告附件 1）。从规范制订的角度来看，区域层面采取的防止、打击和消除非法小武器和轻武器经纪活动的措施是很重要的。但是，在国家法规中执行这些规范仍然是个挑战。如果还在后续程序上达成协议并加以执行，也许能够衡量这些区域法律文书执行取得的进展。

17. 在非洲，非洲联盟所有成员国已经就控制小武器和轻武器经纪活动问题做出了总体承诺。次区域一级的东非、大湖区和非洲之角国家（内罗毕小组）、南部非洲发展共同体（南共体）和西非国家经济共同体（西非经共体）也做出了有法律约束力的承诺。

18. 美洲国家组织（美洲组织）通过了《美洲药物滥用管制委员会管制火器及其零部件和弹药国际流动示范条例》。安第斯区域国家通过了《安第斯全面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易计划》。

19. 欧洲安全与合作组织（欧安组织）和欧洲联盟达成了有关武器经纪活动控制标准的协议。

20. 亚洲-太平洋经济合作组织（亚太经合组织）各国同意，对一定类型的小武器和轻武器转让，禁止使用未经政府批准的经纪人和经纪服务。东南亚国家联盟（东盟）明确指出，武器走私是跨国犯罪的一部分，应予以防止。

21. 瓦塞纳尔安排是一个多边倡议，其中商定了一套管制武器经纪活动的有效立法共同要素，包括所有常规武器国际转让的经纪活动。

## C. 全球一级的步骤

22. 1996 年，联合国裁军审议委员会会议定了《国际武器转让准则》，其中规定“各国应严格管制私营国际军火交易商的活动，并合作防止这些交易商从事非法军火贩运。”<sup>12</sup> 这是联合国第一次在议定文件中提出要管制私营军火交易商的活动。

23. 《1997 年小型武器问题政府专家小组的报告》(A/52/298) 和《1999 年小型武器问题政府专家组的报告》(A/54/258) 都指出了武器交易商和经纪人、运输商和金融机构在武器转让的走私、藏匿、虚假标识和伪造文件活动中发挥的作用。他们同时指出，政府官员的失职或腐败有时帮助和纵容了非法武器贩运。2001 年根据大会第 54/54 V 号决议所设政府专家组有关将小武器主轻武器生产和贸易限于获政府批准的生产商和交易商的可行性报告 (A/CONF. 192/2) 建议，各国应

<sup>12</sup> 见《大会正式记录，第五十一届会议，补编第 42 号》(A/51/42)，附件一，第 39 段。

制订和实施国家管制和控制措施；发现好的做法，制定共同方法或商定最低标准；在国家一级并通过适当的方案提供国际合作和援助所需资源。

24. 《行动纲领》作为联大确定本专家组任务的基础，构成了在国家、区域和全球层面针对小武器和轻武器非法贸易包括非法小武器和轻武器经纪活动开展行动的综合框架。《行动纲领》明白无误地指出了打击小武器和轻武器非法经纪活动的必要性，认为这在遏制非法小武器和轻武器贸易的努力中是一个不可或缺的方面。

25. 《行动纲领》的执行报告是自愿性质的，其中包括报告在打击小武器和轻武器非法经纪方面采取的措施。137个国家已经提交了至少一份国家报告。提交报告的国家中有一半以上从各个方面讨论了小武器和轻武器非法经纪活动的问题。<sup>13</sup>

26. 《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，附件）第 15 条(1)建议制定包括一项或多项措施，将其纳入对枪支及其零部件和弹药的经纪活动进行管制的制度，例如：(a) 要求在本国境内营业的经纪人注册；(b) 要求经纪执照或许可证；或(c) 要求在进出口执照或许可证或附单上公布参与交易的经纪人的姓名名称和所在地。

27. 2002 年 10 月 31 日的安理会主席声明 (S/PRST/2002/30) 强调，必须采取进一步措施加强国际合作，防止、打击和消除小武器和轻武器的非法经纪活动，并呼吁尚未设立全国武器经纪人登记册的国家酌情设立这些登记册，对于将武器运往禁运区的情况，还应登记中间商，包括运输商。安理会还敦促各国对非法经纪活动以及违反安全理事会禁运的武器转让活动施加适当惩罚，并采取适当的强制执行行动。

28. 安理会设立各联合国制裁委员会调查队（调查小组、调查机制和调查组）在报告中一再指明违反联合国武器禁运的情况。它们的报告显示，在防止和打击非法武器经纪方面开展有效国际合作面临的挑战主要是成员国之间以及成员国和国际组织之间的合作和信息交流。

29. 不久前，联合国维持和平行动的任务中增加了监查联合国武器禁运情况的职能，这是预防、打击和消除小武器和轻武器非法经纪工作中的又一进展。

30. 国际刑事警察组织（刑警组织）和世界海关组织都采取了措施，打击包括非法经纪活动在内的非法武器贩运。

<sup>13</sup> 本段资料来自 E. Kytömäki 和 V. Yankey-Wayne, 《《联合国小武器和轻武器行动纲领》的五年执行：国家报告的区域分析》（联合国出版物，销售品编号 GV.E.06.0.8）（UN/D/R/2006/6）。

31. 刑警组织已经建立了“I-24/7”系统，这是一个警用全球通信网络。通过这个警察情报交流全球网络，各成员国的执法部门可以即时访问刑警组织的数据库；各国执法部门也可以通过指定官员互访各自国家的数据库，同时始终保持对自己国家犯罪数据的控制。如果愿意，成员国主管部门还可以把 I-24/7 系统的访问路径开放给边境管制部门或海关官员等被授权实体。

32. 此外，刑警组织正在建立一个信息系统，以帮助国家执法机构跟踪武器的非法流动和使用。与其配套的还有刑警组织的国际通知（警报），一起为国家执法机构提供帮助。国家警察部门发出的查询请求可以与国际有组织犯罪、恐怖主义和洗钱等其他犯罪记录联系起来，可有助于打击小武器和轻武器非法经纪。

33. 世界海关组织海关合作理事会 2002 年建议，各国和海关主管部门应“考虑指定具体办事处/站点处理合法武器货运事务，以加强对其跨境流动的控制。”<sup>14</sup> 之后，世界海关组织已经制定全面的海关能力建设方法，举办了帮助成员国执行《世界海关组织全球贸易安全与便利标准框架》<sup>15</sup> 的方案。这个方案对于提高有关国家当局防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动的的能力非常重要。

34. 此外，国际民用航空组织和国际海事组织以及各国际航空运输协会等非政府行业协会制订了有关危险货物运输和成员行为的标准并定期更新。国家当局通过执行这些标准，可以在预防和遏制小武器和轻武器非法经纪活动方面发挥重要作用。

### 三. 防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动的现行国家立法和管理制度的组成部分

35. 联合国行动纲领建议各国“制订管制从事小武器和轻武器经纪业者活动的适当国家法律或行政程序”（见上文第 4 段）。本节介绍了一些国家防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动的现行国家立法和管理制度中的常见组成部分。

#### 经纪人和经纪活动的定义

36. 适用于小武器和轻武器交易经纪活动的国家立法通常包括“经纪人”的定义和/或“经纪活动”的定义。此外，其他一些国家立法也可能含有与经纪活动有关的定义（见上文第 10 段）。

#### 潜在经纪人的登记和审查

37. 一些国家限制小武器和轻武器经纪业者的数目，可能会把其限为国家控制的一个或更多实体，另一些国家则允许私人人和/或私人实体提出申请。有些国家的

<sup>14</sup> 见国际合作理事会有关《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》的建议，2002 年 6 月 29 日。

<sup>15</sup> 世界海关组织，《全球贸易安全与便利标准框架》（布鲁塞尔，2005 年 6 月）。

制度可能要求经纪人进行一般性登记，作为获取从事特定经纪活动许可证或授权的先决条件，因而会规定在发放许可证或授权过程前事先进行一定程度的审查，并以此作为该过程的补充。

38. 管理当局对未来的小武器和轻武器经纪人的登记和审查可能包括提交资料，特别是以下方面的资料：

- (a) 经纪人的居留国和国籍；
- (b) 经纪人拥有或参与的任何可能被用于为经纪活动提供便利的实体或实业；
- (c) 经纪人可能希望从事经纪的小武器和轻武器范围。

39. 国家所做的这种审查还可以包括对潜在经纪人提供的资料进行各种官方核对。这些核对可能包括审查潜在经纪人是否被控或被判犯有由国家任意裁定的罪行。

#### **政府的记录保存**

40. 通常，政府保存已获取从事经纪活动和交易许可证的个人或实体的资料，保存期限视需要而定。在大多数国家，只要国家条例适用，则从事发放许可证和记录的国家各机构可分享关于已授予/未授予许可证的记录。

#### **经纪人的记录保存**

41. 通常，经纪人须在一定时间内保留其经纪活动的适当记录，包括关于授权从事的小武器和轻武器经纪交易和转让的商业文书和正式文书。此外，经纪人可能须定期向国家主管部门提交关于军火经纪活动的专门报告。各国对这些记录应保存多长时间的做法不尽相同。有些国家制度要求歇业的经纪人依照国家法律把与经纪活动有关的记录交给政府。

#### **发放许可证**

42. “许可证”、“授权”或“执照”这些词的使用可能因国家条例规定而有所不同，但是，就本报告而言，这些词基本上指同一做法。

43. 经纪人许可证的申请可能涉及一项经纪活动或一系列经纪活动。主管当局以个案方式审批这种许可证申请。

44. 还可考虑向经纪人授权的其它办法，如，例外使用纳入条例的豁免规定。这些豁免规定可能包括武装部队和警察部队或其它政府官员的活动。

#### **发放许可证的标准**

45. 那些有授予小武器和轻武器经纪许可证标准的国家，其标准通常基于现行国家法律及本国就管制国际武器转让所作国际承诺。各国常常把军火出口管制所用的一般性标准用于经纪活动授权。

### 经纪活动和密切相关的活动

46. 如果金融、运输和其它服务是旨在使经纪人受益的小武器和轻武器交易的一个整体部分，由经纪人安排或提供便利，则国家规定还可能包括对这些服务的控制。

### 管辖权

47. 根据国家立法，一国可对其领土上从事小武器和轻武器经纪交易的个人和实体进行管辖。一些国家明确规定把管辖权扩大至在国外从事军火经纪活动的本国国民、永久居民和公司，而一些国家则没有这样规定。

### 处罚和罚金

48. 各国对违反经纪活动法规的处罚和罚金有所不同。国家处罚可包括监禁、罚款或失去开展经纪活动、出口活动、甚至对政府合同投标的特权。有些国家公开关于定罪和禁止的信息。有些国家适用于非法贸易活动的处罚与适用于非法经纪活动的处罚相同。

49. 有些国家通过专门立法执行联合国强制性武器禁运的规定，从而得以对违反这种法令的小武器和轻武器非法经纪活动采取行动。一些国家法规对开展这种非法经纪活动者实行更严厉的处罚。

### 国际合作

50. 军火经纪活动往往涉及一个以上国家，因此，可能要求各国管理和执法当局开展合作。国家立法可以含有一些规定，指导有关当局分享证据以便进行执法和起诉，及协助其他国家当局确定经纪人的资格或某个经纪活动的合法性。各国通过政府正式渠道，根据《司法协助条约》这样的有关协定分享信息。

## 四. 加强国际合作以防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动的进一步措施

51. 加强国际合作以防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动的进一步措施应旨在通过制订仍然欠缺的国家法规、改进现有国家法规、增加执法努力及加强区域和国际合作等办法来减少这种经纪活动。这种法规配以执法行动可对非法经纪活动产生有力的威慑效果。区域一级和全球一级的措施可作为国家行动的补充。

52. 由于非法军火经纪活动有深远的全球化性质，不能仅凭通过国家法规本身予以有效防止。因此，各国努力在区域和全球一级开展国际合作。挑战是要通过现有机构和程序有效、全面地组织行动，从而使国家、区域和全球措施相互促进。为此，各国可把其在行动纲领第三部分第2段中所做承诺作为指导，该承诺是：

“各国进行合作，确保在处理小武器和轻武器非法贸易各方面问题的工作上进行协调、相互补充和发挥协同作用”。

#### **A. 适当的国家立法或行政程序**

53. 国家对经纪活动的管制如果是综合出口管制制度的一部分，将最为有效。上文第三节介绍了一些国家在制订法规时考虑的一整套要素。各国和区域组织可考虑到各自的具体情况和需要，把这视作制订国家法律规章或区域文书时的可选要素。

54. 作为对法规颁布工作的补充，有必要确保有足够能力来有效执行有关措施。此外，由于引入与犯罪相称的惩戒性处罚，有必要确保参与小武器和轻武器国家管制的所有机构能够彼此有效联系。

#### **B. 分享信息方面的国际合作**

55. 各国可视情况双边和多边分享信息。各国可分享国家管制制度所用设计方法和做法方面的信息。通过分享为申请许可证所提交文件的真实性情况，并相互核对每项申请的信息将有助于防止和打击非法经纪活动。这种信息分享可包括在适用情况下开展合作，帮助鉴定经纪人提供的最终用户证明。

56. 各国间的司法合作可使一个国家的检察部门获得把调查的经纪活动案诉诸法律的必要证据。通过直接或通过国际刑警组织交流信息，可有助于较早期的证据收集工作以便进行调查和起诉。国家联络点会大大有助于这种信息交流。双边司法互助协定对各国司法当局开展有效合作不可或缺，各国加入的有关多边国际司法合作文书也是如此。

#### **C. 国际援助和能力建设**

57. 为防止、打击和消除非法经纪活动进行能力建设的援助请求应基于对情况的全面评估，以确定针对的具体需要。例如，应确定是否需要援助以制订或审查国家立法和程序、加强国家发放许可证管制制度、提高各执法机构的能力或者是其它需要。有能力的国家以及适当的国际和区域组织应经请求且视情况协助拟订援助和能力建设方案。包括管制经纪活动的国家小武器和轻武器行动计划会极大促进有效的援助与合作安排。联合国可帮助促进以协调和发挥联合优势的方式提供援助，把援助工作的重复性降至最低。

#### **D. 促进有效的报告工作**

58. 根据行动纲领提交的国家自愿报告可包括报告防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动的国家措施、经纪活动的信息分享情况、以及能力建设方面的所需国际合作和援助。要做到这一点，关于行动纲领执行情况的国家报告可拿出一部分专门讨论经纪活动问题。这种报告将为提高意识以及在国家、区域和国际各级采取行动提供重要的手段。

59. 各国若在全球一级的会议上有条理地审议这种报告，则这种报告的信息分享潜力会得到更好地利用。审议行动纲领执行情况的会议可做到这一点。

#### **E. 加强国际合作以防止、打击和消除违反联合国安全理事会武器禁运和制裁的小武器和轻武器非法经纪活动**

60. 考虑到正如联合国调查队向安全理事会制裁委员会提交的报告所述，涉及小武器和轻武器非法经纪活动的国际贩运网络不断违反联合国武器禁运，因而鼓励各国与联合国系统合作，以确保依照《联合国宪章》有效执行安全理事会决定的武器禁运。

61. 小武器和轻武器非法经纪活动的性质是应在适用情况下加强国家执行工作的原因之一，以支持安全理事会的武器禁运。

62. 通过视情况提高联合国维持和平行动的能力，会进一步有助于防止和打击违反安全理事会武器禁运的非法武器经纪活动。

## **五. 建议**

63. 下列建议的目的是为了形成一套相辅相成的措施，可以由国家、区域和国际各级实施，以实现防止、打击和消除“小武器和轻武器”非法经纪活动的目标：

### **国家实施立法和行政程序**

(一) 鼓励尚未制订适当国家法律、规定和行政程序的国家采取这些措施，以控制“小武器和轻武器”经纪活动。如果把这些法律、规定和行政程序纳入国家出口控制制度中，效果会更好；

(二) 各国如在适合情况下建立或改进立法或行政程序以及管制从事“小武器和轻武器”经纪业者活动，可以依自身确定的需求使用本报告第三节中的备选要素；

(三) 考虑到“小武器和轻武器”经纪人可能会进行本报告第 10 段所述密切相关活动，鼓励各国保证法律对于非法“小武器和轻武器”经纪活动的这些密切相关活动进行充分管制，对于涉及违反联合国安全理事会武器禁运规定的活动尤其如此；

(四) 鼓励国际、区域和次区域组织为国家专家和相关执法人员组织培训课程和研讨会，以交流各国在武器经纪方面立法和执法的经验教训和实践。为此，力所能及的国家和有关国际及区域组织应认真考虑给予援助；

(五) 鼓励各国制定相关措施，防止伪造和滥用最终用户证明或经纪活动可能需要的其他文件；

(六) 鼓励各国视情况采取内部措施，对经纪人提交文件的真实性进行核验，如对进口许可、最终用户证明和/或信用证进行核验；

### 共享信息的国际合作

(七) 在为了防止、打击和消除“小武器和轻武器”非法经纪活动而向一国提出合作请求时，关于寻求或提供有关资料的请求应尊重该国的宪法和法律制度。资料提供可以受到该国有关保护个人数据、国家安全考虑和商业保密的法律的限制；

(八) 鼓励各国自愿与其他国家合作，为国家决策以及核对程序提供便利，包括验证相关文件以确定拟议“小武器和轻武器”经纪活动各方的合法性；

(九) 为了促进国际合作，鼓励各国指定“小武器和轻武器”经纪问题国家联络点，可以使用根据《行动纲领》设立的国家联络点。联合国裁军事务厅可以为各国国家联络点之间的沟通提供便利；

(十) 鼓励各国自愿和其他国家开展执法合作，调查非法的“小武器和轻武器”经纪活动；

(十一) 鼓励各国参加或加强双边合作，或酌情参加或加强多边合作，以对被指控从事“小武器和轻武器”非法经纪活动的个人和法律实体进行调查和起诉；

(十二) 必要情况下，鼓励各国自愿进行执法合作，并达成有关分享“小武器和轻武器”非法经纪活动证据资料的双边互助安排。这种合作可酌情通过国家联络点进行，或按共同协定确定的方法或其他方法进行；

(十三) 鼓励各国展开有关经纪活动控制制度以及如何维护和运行该制度的信息交流，以增进双边和多边谅解，从而防止、打击和消除“小武器和轻武器”非法经纪活动；

### 国际援助和能力建设

(十四) 力所能及的国家和相关国际、区域和次区域组织应在接到请求时认真考虑向有关国家提供技术、法律、资金和其他支助，以加强国家从各个方面防止、打击和消除“小武器和轻武器”非法经纪活动的措施；

(十五) 各国可以就关注领域请求援助。这种援助可以采取联合项目等形式，以提高许可证、执法和边境管制等有关主管部门的能力以及提高认识水平；

(十六) 鼓励各国在请求援助时依据自己对本国需求的评估提出请求；

(十七) 力所能及的国家和相关国际、区域和次区域组织应在接到请求时帮助有关国家制订行动计划和相关的具体项目提案；

(十八) 鼓励各国、次区域、区域和国际组织探讨在防止、打击和消除“小武器和轻武器”非法经纪活动的工作中与世界海关组织的《全球贸易安全与便利标准框架》能力建设方案实现协同增效的可能性；

(十九) 鼓励力所能及的国家和刑警组织一起探讨加强刑警组织数据库实际运用能力建设的可能性；

### 促进有效的报告工作

(二十) 鼓励各国自愿报告本国在防止、打击和消除“小武器和轻武器”非法经纪活动方面开展的工作及旨在为此增进国际合作的行动。这些内容可以在各自的《行动纲领》国家执行报告中以专门标题单列。各国还可以在报告中说明它们在经纪活动控制和国家执法行动中对国际合作和能力建设援助的需求。

(二十一) 裁军事务厅可以加强其互联网资源，增加专门有关“小武器和轻武器”经纪活动的部分。这一部分的内容可以包括相关联合国报告、各国提交的国家立法、援助请求和提供援助的主动建议、国家协调机构和联络点名单、区域和全球法律文书及倡议以及关于可通过有关国际组织，如世界海关组织和刑警组织，提供的资源的信息；

(二十二) 鼓励各国对有关“小武器和轻武器”经纪活动问题的国家报告进行定期审议，最好是在审议《行动纲领》执行情况的会议框架内进行。第一次可能的时间是 2008 年的两年期会议期间；

### 加强防止、打击和消除违反联合国安理会武器禁运和制裁的“小武器和轻武器”经纪活动方面的国际合作

(二十三) 各国应马上采取措施，在各自管辖范围内实施和强制执行联合国安全理事会根据《联合国宪章》做出的所有武器禁运和制裁决定。措施包括在国家法律中规定对违反武器禁运规定的“小武器和轻武器”非法经纪活动给予适当惩罚。

## 六. 程序事项

64. 按照《行动纲领》的建议，联大在第 60/81 号决议中决定设立一个由秘书长根据公平地域分配原则任命的政府专家组，审议在防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪方面加强国际合作的进一步步骤，并请秘书长向联大第六十二届会议提交该专家组的成果报告。

65. 因此,2006年6月7日,秘书长根据公平地域分配原则任命了以下政府专家:

Linval Bailey  
副警察局长  
警察司  
国家安全部  
金斯敦

Daniela Boudinova (第一次会议)  
北约组织和国际安全司国家专家  
外交部  
索非亚

Spencer Chilvers  
国际政策处处长  
出口管制组织  
贸易工业部  
伦敦

Peter Elaini Eregae  
肯尼亚小武器和轻武器国家联络点协调人  
省级管理和国家安全部  
总统办公室  
内罗毕

Saja Sattam Habes Majali (第二次和第三次会议)  
参赞  
约旦哈希姆共和国常驻联合国代表团  
纽约

Erik af Hällström (第一次会议)  
参赞  
外交部  
军备控制处  
赫尔辛基

Khalil Hashmi (第一次会议)

一等秘书  
巴基斯坦常驻联合国代表团  
纽约

José Leonel Herrera Cruz  
政治主任  
国防部  
马那瓜

Emad Hussein  
警察学院，第5大队  
内政部  
开罗

Christophe Jacquot  
国防部  
敏感货物和战争物资处处长  
巴黎

Kari Kahiluoto（第二次和第三次会议）  
芬兰常驻裁军谈判会议代表  
日内瓦

Qazi Khalilullah（第二次和第三次会议）  
司长  
外交部  
伊斯兰堡

Jan Arve Knutsen（第二次和第三次会议）  
高级顾问（裁军和不扩散）  
外交部  
安全政策司  
奥斯陆

Kwang-chul Lew  
大韩民国驻阿塞拜疆共和国大使  
巴库

李松（第一次和第三次会议）

参赞

外交部

军控司

北京

Zhou Long（第二次会议）

处长

外交部

军控司

北京

María Josefina Martínez Gramuglia（第二次和第三次会议）

一等秘书

阿根廷常驻联合国代表团

纽约

Gabriela Martinic（第一次会议）

参赞

阿根廷常驻联合国代表团

纽约

Grigory I. Mashkov

副司长

外交部

裁军和国际安全司

莫斯科

Cláudio Medeiros Leopoldino

外交部

裁军和敏感技术司

巴西利亚

Paul Pasnicu

处长

外交部常规武器处

国家出口管制署  
布加勒斯特

Petio Petev（第二次和第三次会议）  
外交部  
北约组织和国际安全司司长  
索非亚

Stephanie Pico  
小武器和轻武器政策顾问  
美国国务院政治军事事务局  
武器消减办公室  
哥伦比亚特区华盛顿

Daniël Prins  
荷兰王国常驻裁军谈判会议副代表  
日内瓦

Coly Seck  
参赞  
塞内加尔共和国常驻联合国代表团  
纽约

Rima Volf  
处长  
国防部国际合作处  
立陶宛武器基金  
维尔纽斯

Haim Waxman  
出口管制司司长  
外交部  
耶路撒冷

David Robin Wensley  
副司长，常规武器

外交部  
约翰内斯堡

Przemyslaw Wyganowski  
参赞  
波兰共和国常驻欧洲联盟代表团  
欧洲防御和安全政策处  
布鲁塞尔

Keiko Yanai  
副司长  
不扩散、科学与核能司  
外务省  
东京

66. 专家组为开展工作，举行了三次每次为期一周的会议。第一次会议于 2006 年 11 月 27 日至 12 月 1 日期间在日内瓦召开。第二次和第三次会议分别于 2007 年 3 月 19 日至 23 日和 6 月 4 日至 8 日期间在纽约召开。在第一次会议上，专家组一致选举 Daniël Prins 为主席。

67. 专家组收到了一些独立专家以及国际组织代表就小武器和轻武器非法经纪活动各方面问题提出的意见。专家组也听取了相关民间社会的看法。与专家组交流的所有人士如下：

- 穆贾希德·阿拉姆，联刚特派团秘书长特别代表办公室首席顾问兼协调员
- Jacqueline Arango，美国助理检察官
- Ernst Jan Hogendoorn，前索马里专家小组成员和前苏丹专家小组成员
- Joe Kelly，世界海关组织能力建设司副司长
- Keith Krause，项目官员，小武器调查
- Klaas Leenman，官员，账户经理，荷兰海关署战略物资和禁运处
- Agnes Marcaillou，联合国裁军事务厅，区域裁军处处长
- Nicholas Marsh，研究员，奥斯陆国际和平研究所，国际禁止小武器行动网

- 
- Mark Barnes, 射击运动的未来世界论坛
  - Michaela Ragg, 国际刑事警察组织驻联合国特别代表办公室助理主任
  - 一名高级政治事务官员和一名政治事务官员, 联合国秘书处政治事务部, 安全理事会事务司, 安全理事会附属机关事务处

68. 专家组考虑了联合国、区域、次区域和其他多边组织发布的有关“小武器和轻武器”的文件以及民间社会组织和“小武器和轻武器”经济活动权威专家发表的有关材料。

## 附件

### 目前有关加强国际合作以防止、打击和消除小武器和轻武器非法经纪活动的区域和多边文书及安排

美洲组织/美洲药物滥用管制委员会《管制火器及其零部件和弹药国际流动示范条例》(1998年通过, 2003年修订)

非洲统一组织《关于小武器和轻武器非法扩散、流通和贩运的非洲共同立场的巴马科宣言》(2000年)

欧安组织《关于小武器和轻武器问题的文件》(2000年)

南部非洲发展共同体《关于南部非洲发展共同体内管制火器、弹药和其他有关物资的议定书》<sup>a</sup> (2001年)

联合国《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》(2001年)

欧洲联盟理事会《关于欧洲联盟协助制止小武器和轻武器的积聚和扩散以利稳定的联合行动》(2002年)

瓦森纳安排《小武器和轻武器出口最佳做法指南》(2002年)

《安第斯全面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易计划》(2003年)

欧洲联盟理事会《关于控制武器经纪的共同立场》<sup>a</sup> (2003年)

美洲组织/美洲药物滥用管制委员会《管制火器及其零部件和弹药国际流动示范条例》(2003年)

欧安组织《小武器和轻武器最佳做法手册》(2003年)

瓦森纳安排《针对武器经纪业务有效立法要点》(2003年)

《在大湖区和非洲之角防止、控制和减少小武器和轻武器的内罗毕议定书》<sup>a</sup> (2004年)

欧安组织《控制小武器和轻武器经纪的原则》(2004年)

《执行〈内罗毕宣言〉和〈内罗毕小武器和轻武器议定书〉的最佳做法指南》(2005年)

---

<sup>a</sup> 表明该文书具有法律约束力。

---

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》<sup>a</sup>（2001年）

《中美洲国家在武器、弹药、爆炸物和其他相关材料透明度方面的行为守则》（2006年）

《非洲对联合国审查〈防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领〉执行进展情况会议的共同立场》（2005年）

西非国家经济共同体《关于小武器和轻武器及其弹药和其它有关材料的公约》<sup>a</sup>（2006年）

○ ○ ○

瓦森纳安排《单兵携带防空系统（肩扛导弹）出口控制要素》（2003年）

亚太经合组织《单兵携带防空系统（肩扛导弹）管制和安全指南》（2004年）

美洲组织《单兵携带防空系统（肩扛导弹）出口管制原则》（2004年）

欧安组织《单兵携带防空系统（肩扛导弹）出口管制原则》（2004年）

---