



大会

Distr.: General  
11 May 2001  
Chinese  
Original: English

---

联合国小武器和轻武器非法贸易  
各方面问题大会

2001 年 7 月 9 日至 20 日

秘书长的说明

大会 1999 年 12 月 15 日 54/54V 号决议请秘书长为了协助防止小型武器和轻武器的非法贩运和非法流通: (a) 在现有财政资源范围内和在有能力的会员国提供任何其它协助下, 并在由他根据公平地域分配原则和征求会员国意见之后任命的政府专家的协助下, 就这种武器的生产和贸易限制由国家授权的生产商和经销商进行的可行性研究, 研究的范围包括与小型武器和轻武器有关的中间交易活动, 特别是非法活动, 其中包括运输代理商和金融交易; (b) 将该研究报告作为背景文件之一提交将于 2001 年召开的大会。

根据该决议, 秘书长谨向大会提出在政府专家组协助下编写的上述报告。

**2001 年 2 月 9 日题为“小武器”的大会 1999 年 12 月 15 日  
第 54/54V 号决议所设政府专家组主席  
给秘书长的送文函**

我谨在此转递按照大会 1999 年 12 月 15 日题为“小武器”的第 54/54V 号决议所设政府专家组的报告。该专家组是你根据第 54/54V 号决议第 14 段任命的。

2000 年 3 月，你根据公平地域分配原则任命了以下政府专家：

巴西利亚

司法部联邦警察专家

Egberto Josede Azevedo 先生（第二届）

华盛顿特区

美国国务院国际麻醉药品事务局高级专家

Geraldine Baker 女士

奥斯路

挪威外交部副总干事

Jostein Bernhardsen 先生

巴西利亚

司法部

Valdinho Jacinto Caetano 先生（第三届）

伦敦

出口管制组织贸易和工业部警察股副股长

Spencer Chilvers 先生（第二和第三届）

布鲁塞尔

国家治安法官办公室治安法官

Michel Coninsx 女士（第二和第三届）

德黑兰

印度大使馆一等秘书

Amandeep Singh Gill 先生

墨西哥城

国防部制造商办事处工业工程师

Miguel Angel Lizarraga Granados 上校

开罗

警察学校

Ali Salem Ibrahim 准将

伊斯兰堡

外交部裁军组小组干事（裁军）

Tariq Javed 先生

巴黎

国防部三军总检查处

负责协调战争物资和敏感财产的管制与控制的

三军检查长 Etienne Bosquillon de Jenlis

莫斯科

安全和裁军事务部司长

Pyotr G. Litavrin 先生（第二和第三届）

渥太华

外交和国际贸易部国际安全局不扩散、军备管制和裁军司小武器和轻武器顾问

Margaret (Peggy) Mason 大使（小组主席）

内罗比

肯尼亚税务局关税和消费税部税务署署长高级副专员

J. B. Miyumo 先生

巴西利亚

司法部国际顾问

Manoel Gomes Pereira 先生（第一届）

布鲁塞尔

皇家军校

Marc Pirlot 上校（第一届）

以色列特拉维夫

国防部军备管制司军备管制和区域安全高级协调员

Aharon Shahr 海军上校（退休）

比勒陀利亚

国防部采购主任

Shamim Shaikh 先生

布宜诺斯艾利斯

国家军备登记册视察与核查部技术司司长

Anastasio Siderakis 先生

索非亚

外交部国际安全主任

Yuri Sterk 先生

华盛顿特区

牙买加大使馆首席安全事务专员

Errol Strong 先生

伦敦

国防部高级研究员

Geoffrey Trett 先生（第一届）

纽约

中华人民共和国常驻联合国代表团一等秘书

吴海涛先生

华沙

外交部出口政策处常规武器股股长

Przemyslaw Wyganowski 先生

本报告是在 2000 年 5 月 15 日至 2001 年 2 月 9 日期间编写的。在此期间内，专家组在纽约举行了三届会议：第一届会议从 2000 年 5 月 15 日至 19 日，第二届会议从 2000 年 7 月 10 日至 14 日，第三届会议从 2001 年 2 月 5 日至 9 日。专家组还应保加利亚政府的邀请于 2000 年 10 月 17 日至 19 日在索非亚，应加拿大政府的邀请于 2001 年 1 月 29 日至 2 月 2 日在渥太华举行了会议。

专家组要对它从秘书处工作人员那里得到的杰出支助表示赞赏。它对主管裁军事务副秘书长，Jayantha Dhanapala 先生表示感谢。它要对担任专家组秘书的裁军事务部高级政治事务干事，Agnes Marcaillou 女士；裁军事务部的政治事务干事王晓宇先生；和波恩国际军用转民用中心主任 Herbert Wulf 博士表示特别赞赏。

政府专家组请我，专家组的主席代表专家组向你提交本研究报告。

大会第 54/54V 号决议所设政府专家组主席

Margaret (Peggy) **Mason** (签名)

## 题为“小武器”的大会 1999 年 12 月 15 日第 54/54 V 号决议 所设政府专家组的报告

### 一. 引言

#### A. 任务规定

1. 大会在 1999 年 12 月 15 日题为“小武器”的第 54/54 V 号决议第 14 段中，请秘书长为协助防止小武器和轻武器的非法贩运和非法流通：(a)在现有财政资源范围内以及在有能力的会员国提供任何其他协助的情况下，并在由他根据公平地域分配原则、同时征求会员国的意见之后任命的政府专家的协助下，就是否可规定武器的生产和贸易只能由国家授权的生产商和经销商经营一事，进行一次研究；研究范围包括与小武器和轻武器有关的经纪活动，特别是非法活动，其中包括运输代理商和金融交易；(b)将该研究报告作为一份背景文件提交将于 2001 年召开的大会。

2. 2000 年 5 月，秘书长任命了一个政府专家组，其成员来自下列 20 个国家：阿根廷、比利时、巴西、保加利亚、加拿大、中国、埃及、法国、印度、以色列、牙买加、肯尼亚、墨西哥、挪威、巴基斯坦、波兰、俄罗斯联邦、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王和美利坚合众国。

3. 专家组分别于 2000 年 5 月 14 日至 19 日、7 月 10 日至 14 日和 2001 年 2 月 5 日至 9 日在纽约举行了三届会议。专家组还应有关国家政府的邀请，于 2000 年 10 月 17 日至 19 日在索非亚举办了一次非正式讲习班；于 2001 年 1 月 29 日至 2 月 2 日在渥太华举行了一次非正式磋商。

4. 在第一届会议上，专家组决定听取有关领域专家提出的其它意见。专家们在第二届会议上介绍了在制订一项打击跨国有组织犯罪公约特设委员会主持之下，在维也纳就《打击非法生产和贩卖火器、火器零部件、弹药和有关材料议定书》草案举行的谈判情况；民间社会，其中包括制造商和其他非政府组织代表也发了言。

#### B. 工作组的做法和工作方法

5. 专家组审议了一些应大会和经社理事会的要求拟订、并提交给它们审议的有关小武器和轻武器非法贸易各方面问题的联合国文件。这些文件主要是与小武器和轻武器问题有关的联合国文件（尤其是 1999 年 12 月 15 日第 54/54 V 号决议：1997 年政府专家小组关于小武器的报告（A/52/298）；1999 年政府专家组关于小武器的报告（A/54/258）；1999 年专家组关于弹药和炸药的报告（A/54/155）；和 1999 年秘书长的说明（A/54/160））。专家组考虑到各国政府应大会要求提交的答复，还考虑到会员国提交的国家立法和其它文件，以及西非经共体、欧洲联盟、美洲组织、欧安组织、北大西洋公北约/欧大理事会等区域组织和安排及特设区域集团提出的文件。

6. 近年来，联合国系统内为处理小武器和轻武器问题的不同方面采取了相关主动行动。在全球一级，两个重要进程正在展开。第一个进程是联合国在专家研究工作支持下大会展开的进程，它已进入准备于 2001 年 7 月 9 日-20 日在纽约举行联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会的阶段。在维也纳，在预防犯罪和刑事司法委员会的主持下，制定一项打击跨国有组织犯罪公约特设委员会正在努力制订《打击非法生产和贩卖火器、火器零部件和弹药的议定书》草案。

7. 在区域和分区域一级，美洲国家组织、于 1997 年达成了《美洲国家禁止非法制造和贩运火器、弹药、爆炸物及其他有关材料公约》，确定了控制武器进出口和转口的基本标准，并通过了示范条例国际火器运输管制：《美洲公约》的一个重要特点是促进国家进一步合作，其中包括执法机构间的合作。非洲区域行动的重点是收集和销毁武器、暂停转让和生产以及司法和执法机构开展合作。欧洲联盟集中力量于透明度和自愿限制转让武器。《东南欧稳定公约》的重点是协调各参与国家对最终用途/最终用户文件的格式和

内容以及收集和销毁小武器和轻武器所采用的共同办法。欧安组织除其它外，注重通过就以下事项达成政治协定来打击小武器和轻武器非法贸易：就制造、标识、出口标准和出口管制、库存管理及安全处置以及信息的透明和交流等方面的最低标准达成政治协议。欧大理事会从执法和改进出口管制、以及改进库存管理和跟踪的角度，将其重点扩大，涵盖了小武器和轻武器问题（附件二列有一文件清单，表明联合国系统内部、其它国际论坛、区域论坛和国家一级以前已经开展的所有工作）。

8. 自联合国预防犯罪和罪犯待遇第九次大会（1995年，开罗）以来，并适逢联合国在纽约通过了 1995年12月15日第50/70 B号决议，维也纳进行的进程一直在探索火器管制方面的合作渠道。作为该进程的一个部分，发表了国际火器管制问题研究报告，<sup>1</sup> 作为连续调查工作的一个成果。53个政府为这份研究报告提供了数据；该报告首次比较研究了火器造成的各种程度的伤害并研究了国家和国际两级正在作出何种努力，以便在全世界管制火器，减小这种伤害。《非法生产和贩卖火器、火器零部件和弹药议定书草案》是《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的组成部分。该公约参照了 1997年《美洲国家公约》其中有一些有用的内容，特别是关于火器的运输、标识和跟踪方面的许可授权、以及火器的定义等内容。

9. 在专家组拟订可行性报告的时候，一些国家在积极审议关于管制火器的制造以及更有效地管制火器贸易的新立法。与此同时，一些关于联合国安全理事会武器禁运问题的报告强调，需要加强这些立法的有效性，特别是鉴于某些经销商、军火经纪人和运输代理人已经表明他们有能力违反联合国安全理事会的武器禁运规定而进行他们的业务。

10. 专家组为了推进其任务，审议了各种实际可行的作法，更有效地管制国家和私人制造火器及火器贸易。本研究报告的目的是帮助防止小武器和轻武器的非法贩运和非法流通。在这方面，专家组还认为其工

作促进了更广泛意义上的国际努力，处理小武器和轻武器囤积和转让过多和破坏稳定的问题。<sup>2</sup> 由于专家组的任务要求审议小武器和轻武器所涉及的库存和过剩等更为广泛的问题，因此专家组审议了这些问题。

11. 专家组参照了联合国小武器问题政府专家小组报告（A/52/298）以及联合国小武器问题政府专家组的报告中的原则和建议（A/54/258）。专家组努力避免和其它联合国机构的工作产生不必要的重复和重叠，并指出这些机构的任务和专家组的任务具有互补性，可以相互取长补短。

12. 为了使各国可能考虑采取的方法尽可能全面，专家组努力查找并评价各种现行法律、条例、行政程序及国家和国际一级的相关方法以及参照目前的发展情况而可能采用的新方法。专家组在评价这些方法时，审议了下列问题：

- 某项特定措施的宗旨和范围
- 该措施是在国家、区域和全球三级中的哪一级实施
- 该措施采用的形式是条约、法律、条例、政治承诺还是自愿措施
- 实施这一措施的实际难度
- 综合考虑若干项措施的好处
- 在国家或国际一级执行某些特定措施或方法的好处和受到的限制
- 就具体措施或办法进行双边、区域和国际合作的前景；以及
- 技术合作和援助在处理一国能否采取有效作法问题方面可能发挥的作用

专家组借此努力表明各种办法的可行程度如何，将其作为参加 2001 年联合国大会的各会员国进一步审议这些办法的可靠依据。

## 二. 问题的性质和范围

### A. 一般问题

13. 联合国许多决议、决定、声明和报告都指出，小武器和轻武器的囤积和转让，过多和破坏稳定同冲突的增多和加剧以及同犯罪和暴力活动居高不下密切相关。因此国际社会紧迫采取措施，防止和减少非法贩运以及囤积和转让，过多和破坏稳定是合情合理的关注。专家组赞同联合国小武器问题政府专家组 1997 年和 1999 年报告对这个问题的性质和规模的阐述。

14. 因此，小武器和轻武器的制造、转让和储存必需是用于合法的目的。这样要求的目的是为了防止和减少此类武器囤积和转让过多和破坏稳定，防止和打击此类武器的非法制造与贩运。

15. 冷战结束后产生的一个重大问题是，在世界一些地区，国家体制崩溃了，便于敌对派别未经授权获得小武器和轻武器。因此，尽管此类武器为会员国合法政府当局所拥有，而且这些国家可能也已经有了充分的立法，但是国家体制的瓦解及由此产生的国家缺乏管辖权的问题，都造成了小武器和轻武器的泛滥。

16. 非法经纪活动可能包括物物交换，即转让小武器和轻武器、弹药和（或）爆炸物，用其他物品来支付，如自然资源、药物、特别服务、资本、商品等等。而且其中有些经纪活动已经由经纪人或非法贸易链上的参与者利用电子商务渠道和网络进行。这种电子商务常常进行编码或加密，因此增加了执法机构查找的负担。

17. 秘书长在他提交联合国千年大会的报告（A/54/2000）中指出，切实有效地控制小武器和轻武器的扩散是一个艰巨的任务，更因为某些国家不负责任的行为，而其它国家又缺乏能力，加上大部分武器交易都笼罩在秘密的气氛中使这一任务变得不必

要的难上加难。该报告的结论是这类武器要受到国家管制，各国应负责地进行管制，包括适当限制小武器和轻武器的囤积和转让（同上，第 241 和 245 段）。

### B. 具体关注的问题

18. 要从上文所列总体问题的性质与范围来考虑本报告具体关注的问题。在这方面，专家组指出，各会员国必需对小武器和轻武器的制造与转让建立、保持和实行有效的国家管理与管制。

19. 目前，大多数国家通过国家拥有所有权和（或）颁发许可证的方式来管理小武器和轻武器的制造和转让。每个国家的传统和情况不同，因此这种管理的立法和管理基础也不同。专家组从联合国前几次报告中注意到，目前各国的规章和管制显然不足以防止许多国家和区域内的武器非法贩运或小武器和轻武器的囤积和流通过多和破坏稳定。一些国家法律、规章、许可程序及执法机制本身薄弱，而能力缺乏、政治意志不足、方法前后矛盾及国家、双边、区域和全球的协调与合作不足，使其变得更加薄弱。

20. 各国管制弹药、爆炸物、小武器和轻武器及其零部件制造和相关技术与服务的制度迥然有别，多数国家对此类活动的管制井井有条。但是有些国家则存在不少问题，国家对此类物品的制造及制造商和经销商存放的武器存货没有进行适当的管制、签放许可证或予以授权。一些国家的法律也有漏洞。法律定义各不相同，有关制造记录和制造条件的管理和监督以及最低标准的制度也各不相同。虽然有许多良好的做法，但在一些情况下，国家管理和执法系统不完全。同样，武器制造过程中加标记的规定标准和工艺也不大相同，所以在有些情况下，加标记和登记制度无法让人对武器进行追查。

21. 在作出区域努力时，这种努力因其本质无法应付小武器和轻武器来源所具有的全球性质和经纪人、军火商、资助者及承运商网络的跨国扩展。区域努力通常不处理政府的武器转让，而更像一种旨在促进执法机构开展区域合作的机制，而且在后一方面，执行经验很有限，国家能力不足的问题已经显而易见。更重

要的是，一些区域因众所周知的政治上的限制，一直无法制定开展合作的区域规范和框架，因此，需要一个解决小武器和轻武器扩散问题的国际框架。

22. 几乎所有国家都定有法律、规章和行政程序，管制武器、军事物资和技术的出口、进口、过境和再转让。不过，在许多情况下，就小武器和轻武器而言，需要加强和更新这些法律，规章和程序。许多很少参加常规武器其它方面工作的国家常常是二手小武器和轻武器或新的小武器和轻武器的供应国或接受国，这些武器相对较容易转用于未经核可的用途和非法贩运。此外，一些国家因政府能力有所，或边境管制不足，缺少落实和执行规章的能力。

23. 获授权的转让可以且已经助长了小武器和轻武器囤积过多和破坏稳定。许多非法流通的武器都来自于合法贸易。在许多情况下，这是对转用风险或对接受者或最终用户的情况缺乏了解所致。不过，专家组也注意到，对小武器和轻武器的一些合法转让限制不够，而且各国必需尊重下列文件所阐述的《联合国宪章》的宗旨和原则：“依照大会 1991 年 12 月 6 日第 46/36 H 号决议的关于国际武器转让的指导方针”<sup>3</sup>和“关于控制/限制常规武器和裁军的指导方针，特别强调依照大会第 51/45 N 号决议巩固和平”。<sup>4</sup>

24. 防止和打击非法贩运防止和减少小武器和轻武器的囤积和流通过多和破坏稳定的努力，因某些领域里国际合作和协调不足而受到阻碍。例如，非法武器贩运者利用了国家管制小武器和轻武器的制造与转让的薄弱环节和不统一之处。各国负责颁布和执行用于管制武器转让的立法和规章的机构，签发许可证机构、海关、执法机制、制造商和交易商的管理机构等之间常常缺少合作和信息交流。同样，有些国家也不了解其它国家的规章和管制制度，或是不了解武器非法流通或破坏稳定的流通的模式，这也影响到预防性措施或执法措施。

25. 许多国家没有落实管制武器经纪中介和有关活动的法律、规章或行政措施。这意味着许多国家没有订立规章制度，管制有时会严重助长小武器和轻武器

非法贩运及囤积和转让过多和破坏稳定的活动。此外，这一领域里法律条文含糊不清，也模糊了合法活动和非法活动之间的区别，因此妨碍了有效管制。若干国家最近颁布了立法，具体管制军火交易活动。有些国家订有武器出口管制法，以此管制交易活动。这一方法还可以用来管制参与军火交易的其他经销商和代理商进行的活动，其中包括运输和财务代理人的活动。不过，一般来讲，管制这些活动尤其困难。

26. 许多国家都没有具体管制许可在国外制造小武器和轻武器的法律、规章或行政措施。总的来讲，出口管制规章至少涉及许可生产协定规定活动的一些方面，例如，通过对技术、生产设备和零部件的供应进行的管制。不过，一般出口规章中的管制措施可能有很大的漏洞。

27. 非法流通的小武器和轻武器也加剧了武器囤积与流动过多和破坏稳定。因未采用管理库存的行业既定做法，再加上偷窃、腐败和疏忽，看管不严的官方和经核可的库存也丢失武器。剩余的军火有时在缺乏适当限制或管制的情况下转让或出售。1997 年和 1999 年的报告列出了若干重要建议，力求改善武器储存管理和安全，推动对剩余武器进行负责任的管理和处理（A/54/258 第 14 至 16 项建议，第 78 至 81 段）。这些问题与本专家组的任务有关，因为需要确保良好地管理制造商和经销商储存的武器，确保其安全；还因为许多令人关切的武器比经纪活动涉及过剩武器的交易。

28. 关于违犯联合国强制性武器禁运的证据越来越多，近期有关安哥拉和塞拉利昂问题的报告对此已有说明。令人关切的问题是一些国家没有遵守和执行禁运的政治意志、缺乏有效管制的能力及无道德原则的经销商和承运人采用迂回路线和利用规章中的漏洞来提供小武器和轻武器。

29. 世界各地自由港的出现对国际控制武器流动构成了特别挑战。港口经营者尽力迅速为国际托运人和承运商清关以便招徕生意，而且有时不把货物转运当作他们的主要管制责任。管制不力的港口，有可能被武器经纪人和军火商选中，用于把武器运到其他地方

方，而不是指定目的地。自由港口可以为假造或修改最终用户证书和窜改提单提供机会。非法武器装运使用的船只，大都悬挂方便旗航行。要解决这些问题，就必须要求自由港口执行适当的海洋法，实行有章可循的严格监督。在这些非法活动之外，还有与武器转用有关的金融交易。此类交易利用了自由港口缺乏管制的空子，其所得常常通过在管制同样松弛的国外避税地开立账户来隐瞒来源。

30. 众所周知，因为能从未经核可的行为者手中获得小武器和轻武器的弹药和爆炸物，所以这些武器才能得到使用。控制弹药和其他爆炸物的非法流通，会大大影响这些武器的威力，这主要是因为很难在实地生产弹药。处理弹药和其他爆炸物与处理小武器和轻武器有一个不同之处，即有关于弹药和爆炸物的（海陆空）运输与储存安全的特殊条例（国际民用航空组织和国际海事组织的条例）。查出走私爆炸物的非法活动有一些困难，这可能是因为爆炸物是一种两用材料。军用爆炸物必需由政府加以适当管制。两用爆炸物（如用于采矿和建筑活动的爆炸物）更难控制，而且爆炸物很难跟踪，增加政府管制的难度。有些种类的爆炸物很容易非法生产，并且在冲突中得到广泛的使用，如简易爆炸装置。

### 三. 确定和评价备选方法与解决办法

31. 小武器和轻武器非法贩运与流通和囤积和流通过多并造成不稳定的问题涉及多方面并且有其特性。这意味着国际社会要采取有效对策，就必须采取各种措施和解决问题的办法，处理需要处理的每个因素和问题。1997 年和 1999 年联合国专家组的报告载有提供各国、联合国及其他国际和区域组织采用的预防和削减措施的重要建议。这些建议后来得到联合国大会的核准。为本专家组工作的目的，就一些领域提出了一些有关措施，直接关系到涉及经授权的制造和贸易。这些领域包括：

- 小武器和轻武器的非法制造、购置、储存和转让；

- 加强国家对小武器和轻武器的合法制造、购置和转让的管制，包括执法及防止转给非法或未经批准的用户和用于非法或未经批准的用途；
- 商定交换资料的机制，包括商定领域中各执法机构间的机制。

建议进行补充活动的领域包括：

- 储存管理和安全存放；
- 收缴和销毁非法与多余的小武器和轻武器；
- “禁止无限制地交易特别为军事目的设计的诸如自动式的小型武器和轻武器并禁止私人拥有这类武器”（A/54/258，第 120 段）；
- 在冲突后有效地解除武装，包括武器收缴和处置、复员和重返社会方案；
- 在商定领域建立透明度和信任；
- 加强国际合作和协调国家政策。

32. 经联合国大会认可的小武器问题政府专家组 1999 年报告包括与本项研究的主题直接有关的建议，特别是“各国应确保制定有关的法律、规章和行政程序以便有效管制在他们管辖区域内小武器和轻武器的生产，以及此类武器的进出口、过境或转向运输，以防止小武器和轻武器未经授权的制造和非法贩运或转向未经授权的接收者。申请出口授权应按照严格的国家标准来评估，其范围包括所有各类小武器和轻武器，包括剩余或二手武器。这类立法、规章或行政措施可包括使用经证实的终端使用者证书、酌情加强法律和执法措施来管制武器买卖活动、要求在未经原始供应国的事先授权之下不得重新转让小武器和轻武器、并进行合作，就有疑问的金融活动交换资料。各国应确保对其领土内或在其领土内登记的反所进行一切买卖活动，包括有关武器并未进入其国境的情况进行管制”。（同上，第 113 段）。

33. 按照上面的建议,及根据第一.B节详述的商定作法和工作方法,专家组开始查明和评价在国家、区域和全球各级现有的和新的作法。

## A. 制造

### 1. 经授权的制造

34. 小武器和轻武器的制造满足《联合国宪章》确认的重要合法用途,大部分国家对制造业的管制井井有条。国家负责确保有效地管制在其管辖范围内进行的小武器和轻武器的制造,人们现在广泛公认这项活动只能在国家有效管制和控制下进行。这种授权和监督制度使国家能限制这些武器流入非法市场,加上有关的国家政策,它将有助于遏制小武器和轻武器囤积和转让过多和破坏稳定。

35. 有效管制和控制小武器和轻武器的生产的基础是有一个由法律、条例和行政程序组成的制度,建立一个发放许可证的制度,以有用作发放许可证条件的具体标准,包括:

- 根据与领照者具备的合格条件与资格有关的一系列标准(例如无犯罪记录)以及维持设施安全的能力,进行注册登记;
- 对制造设施的安全、生产类型和规模、记录保留、武器的标记等作出规定;
- 规定要定期提出报告;
- 规定在发放许可证机构要求提供资料时,必须与予合作;
- 规定在背离许可证所列条件时,必须立即通知指定的当局。

在一些情况下,政府当局为了加强政府对小武器和轻武器的控制,限制获授权制造商的数目。

36. 保留记录需要建立适当的监测和审计制度。授权制造小武器和轻武器的许可证可规定保留全部记录的义务,记录必须经过国家的核查和(或)审计(包括领许可证者的资格;所造每件完成的火器的型号、

口径和编号;以及购买者的姓名和出售日期)。行政和(或)刑事处罚有助于确保这一制度得到遵守并使执法机构得以采取严格果断行动。

37. 这类制度的好处是使政府能够密切监督和严密控制小武器和轻武器的制造。一个完备的登记制度要求有系统地保留记录,这意味着当局和制造商都需要大量的人员和技术条件来进行适当的管理。资源不足可能影响到这个制度的成功执行。此外,某些区域的国家对其合法管辖下的实际可行使的控制很脆弱,文化因素也可能妨碍执行工作。

38. 制造商必须使每件小武器和轻武器有可靠的标记,将此作为生产过程的一个组成部分;并保留详细和准确的记录,以提高追踪武器的来源和供应线、查明在何处被挪为他用和泄漏及协助监测有关武器流动的能力。在这方面,为执法目的,在武器一个重要部位必须打上一个独特可靠的标记——如果在外层被去除后仍可恢复。弹药和爆炸物问题专家组的报告指出,对分批制造的军用弹药加标记是一项重要的措施,它使人们能够追查到是哪个工厂、工班或哪一生产期制造的。

39. 追踪是国家的责任。国际合作对于追踪至关重要。采取统一的国际作法可解决追踪问题。采取协调的国际作法的途径可包括相互确认原始标记系统以及各参与国作出政治承诺以确定这一共同作法的内容。虽然目前为时尚早,但是在将来某个适当时间,各参与国可以考虑努力制订一项关于追踪机制的国际协定,内容涉及小武器和轻武器加标记和保留记录的有关共同原则。在国家一级,各国可规定某一级政府有义务对每件武器的制造、移动和转上保留详细的记录,这些记录是管制、追踪和问责的制度的重要组成部分。要求制造商就前一年的生产活动向国家当局提出年度报告的规定会提供有用资料,也会帮助各国政府根据国家政策和条例来评估每个制造商的业绩。这些记录也会有助于区分武器的非法与合法制造,在某些国家甚至可能有助于加强内部安全;国家当局进行定期审计会使政府更加清楚地了解实际生产规模。

40. 这类记录还会进一步为双边、区域和全球自愿交流有用资料和采取建立信任措施提供依据。如可以交换有关国家法律、条例和行政程序的资料，也可以交流国家联络点的详情，以促进合作与协商。也可以自愿交换获得授权的制造商和交易商名单，也许还交换关于国家标记办法的资料和有关已制造小武器和轻武器的摘要资料（如国家政策概览）。此类交流一旦商定，就可以有效地增加各国国家当局可以利用的资料，也可以促进各国在双边、区域或全球彼此建立信任。双边和（或）多边自愿协商与澄清机制可以补充资料交换。必须慎重执行区域或国际监测制度，以免侵犯各缔约国国家主权。

41. 准许国外生产是合法的商业活动，特别是在目前全球化的情况下。它还与国防生产要自给自足的国家安全考虑有关。然而，有时候这种生产超出合同规定的限制或在原始许可证期满后仍继续进行。这样生产的小武器和轻武器可能助长、事实上已助长囤积和转让过多和破坏稳定。大部分国家规定必须有许可证才能出口用于生产小武器和轻武器的被管制技术。一些国家还限制根据商业合同进行的生产，而且不准在事先未取得许可的情况下再次出口。然而，在一些情况下，特别是在冷战时期，未适当考虑生产和转让过多并破坏稳定的可能性，而为海外生产设施发放了许可证。

42. 限制有许可证的生产设施进行不负责的转让的可能性，同时不损害据以作出这种安排的正当的安全和商业利益，这是一个挑战。一项抉择是按照上面谈到的考虑，明确强调有许可证的制造必须接受制造所在国家的管辖。第二，适用于为小武器和轻武器出口发放许可证的那些考虑也应同样适用于发放许可证，准许在国外生产小武器和轻武器。此外，各国可根据国家出口管制来确保，与出口这类设施的有关的合同义务排除了不受管制的生产或转让的可能性。最后，（有许可证的生产设施的）进口国和出口国可以合作处理小武器和轻武器可能扩散问题。

43. 作出安排，进行资料交换和提高透明度，将之作为建立信任措施，有很大的活动余地。可在不披露会

危及国家安全或合法商业利益或破坏执法条件下作出这种安排。可以通过仔细界定拟交换资料的种类及适当限制所交换资料的获取的方式来作出这些安排，双边和国际合作可协助证明本国管制生产的效用以及国内法的适当形式和内容。

## 2. 非法制造

44. 限制合法的小武器和轻武器制造的措施效力只有辅以打击和预防非法生产的补充措施方能增强。非法生产涉及在授权设施以内和以外从事未经授权的制造，它包括：

- (a) 秘而不宣的产出；
- (b) 超过授权数量的产出；
- (c) 生产未加附标记的或标记不完整的武器；
- (d) 改变不合标准的产出的用途；
- (e) 丢失已作废并指定销毁的武器或改变其用途；
- (f) 未获得授权组装进口备件。<sup>5</sup>

45. 小武器和轻武器制造的管制错综复杂，因为有手工制造，尤其是因为许多国家相对管制此类手工生产缺乏相关资料。从原则上讲，手工制造只要获得授权并且只要专门生产博物馆仪式、打猎、运动及相关用途所用武器，就不会构成任何特殊挑战。可是，在一些区域，此类制造不受政府的管制，进而制造尖端武器，在不受国家管制情况下出售或转让。在一些国家中，非国家行为者或叛乱者可能拥有可观的生产能力。

46. 对没有获得必要授权就从事武器制造的任何人采取适当的法律制裁将能促进遵守关于授权制造的程序。刑事制裁的证据标准很高，可考虑只将其用于最严重的违反情事。不严重的犯罪则采用行政惩罚。

47. 专家组注意到它没有关于小武器制造商的有系统的资料、特别是原始来源数据。关于非法制造，专

家组认为在具体区域范围内评估这个问题的性质和规模最有用。各国也可以考虑编制关于手工制造的资料、包括非法生产。在这方面，专家组特别指出，在评估小车间、小规模制造商和其他流动生产者未经准许/非法制造小武器问题的规模方面，个案研究非常有用。小组认为，在不危害商业机密或国家安全的情况下，进行这种个案研究，可作为本次研究一个重要的后续活动。一些研究机构收集和储藏关于小武器制造商的原始资料。这些资料中有些能协助政府更了解这个问题。

48. 可建立违法者的全国登记办法，以记录因违反有关法律而被定罪的个人和公司。这类资料将有助于实施和执行有关的本国法律和条例，并能够在执法方面便利国际合作。

## B. 武器储存和剩余武器

49. 武器储存和剩余武器在某些情况下可能是非法交易的一个来源。各国有责任确保适当管制国有武器的储存和指定的剩余武器，并管制在其实际管辖下的个人/实体储存的武器和剩余武器。如果军队和国内保安部队仅仅为了正当的安全需要而储存武器，武器转用的机会就比较少，负责任的库存和受到监督的销毁也有助于确保武器不被转用，最后流入非法领域。由于很难保证剩余武器的安全，因此，消除武器被转用或丢失风险的一个有效办法可能是予以销毁。

50. 适当管理储存（包括盘存管制）以及只向可有效控制武器的部署和储存的国家政府转让剩余武器将有助于减少武器从合法用途转入非法领域的机会。定期重新评估国家库存（特别是进行防务审查和作出武器现代化的决定之后）可帮助国家当局查明有哪些小武器和轻武器超出国家需要。

51. 对以往转让时遗漏的、私藏的、和未经授权制造的库存非法小武器和轻武器进行盘点、收缴、加附标

记和酌情加以销毁，将有助于政府更有效地控制非法库存。

52. 只能让各国按照本国安全需求来确定哪些武器为剩余武器。处理将要、退役、非军事化、民用化、拆除部件而使其失去效用和销毁的库存合法剩余武器的措施包括有关实际技术程序。这些措施有助于防止因偷盗、腐败或疏忽而造成的损失。任何国家在改进或更换现有储存的小武器和轻武器时都可考虑销毁由此产生的合法存有的剩余装备。若决定出口或转让任何不予销毁的剩余小武器和轻武器，也应遵守其境内小武器和轻武器新产品出口应遵守的同样严格的出口管制和批准程序。

53. 为了限制库存和剩余的小武器和轻武器囤积及转让过多和破坏稳定，还有若干其他选择。各国不妨考虑采用以下办法，将其作为国家政策：

(a) 销毁所有被缴获、收缴或没收的非法贩运的武器（但需遵照刑事诉讼的规定）；

(b) 对所有未加附标记或未加附充分标记的武器加附标记或予以销毁；

54. 在国家一级对储存和转让进行充分的登记，是追踪、查明和防止小武器和轻武器挪作他用或丢失的关键因素，还有助于区分合法武器储存和非法武器储存。定期盘点可使政府更清楚地了解武器的部署、停用丢失装备的情况。

55. 在登记、武器收缴、管制和销毁剩余的非法小武器和轻武器领域向各国提供双边、区域和国际援助（财政和技术援助），可提高各国的能力，有助于减少这类武器的流通和过度囤积。国际合作及援助对于改进警察和海关基本服务以打击小武器和轻武器的非法制造和交易十分有益。收缴剩余武器或处于无管制流通状态的武器有助于减少暴力和增加人身安全。

## C. 贸易、包括经纪和有关活动

### 1. 贸易

56. 武器的合法贸易和转让目前是在可预见的将来仍将是满足各国安全需求和缓解其安全忧虑的基本手段。小武器和轻武器的国际转让通常由军火经纪人协助进行。他们为买卖双方提供重要合法服务。但在有些情况下，他们也利用现有的立法和行政漏洞和没有明确规章的“灰色”地带，协助非法交易，违反有关此类活动的国际准则、国内法和条例。成功解决这些问题的先决条件是建立有效的国家制度来管制小武器和轻武器及有关弹药和爆炸物的出口、进口、转让、过境和再转让。海关当局可发挥重要作用。进行出口、进口和过境管制。因此海关当局需要足够资源，保持警惕，对小武器和轻武器进行有效的管制。

57. 专家组研究了如何限制同国家和获国家授权的经销商进行小武器和轻武器的贸易和如何通过法律和行政规章来管制小武器和轻武器经销商。各国至少可以规定从事小武器和轻武器交易要有具体的授权，并要求经销商保留有关库存小武器和轻武器或售出的小武器和轻武器的记录。还应要求经销商对进口时标记不清或没有标记的小武器和轻武器加附标记。关于国际贸易，各国可以使用无法涂改伪造或滥用的贸易文件，建立进出口管制体制。在改进领取进出口许可证和最终用户证书所需要的文件，以及用运输文件和其他有关文件对其进行对照查证方面，尚有很大余地。在此方面，可以在区域和国际一级上交流各国贸易文件方面的最佳做法。

58. 在更广的层次上，可以要求在小武器和轻武器转让方面自行克制和更加负责，并考虑酌情自愿交流信息，虽然自愿提供有关信息给许多国家带来一些要妥善解决的重大问题。各国应有法律，使它们能够实施联合国安全理事会的禁运。各国还应考虑限制向不在联合国安全理事会禁运之列的冲突易发区域，和没有最终用户证书或没有非再转让安排的地点转让武器。

出于国家安全考虑限制小武器和轻武器转让，其中问题颇多。不过，鉴于以往的经验，各国政府在决定转让之前，可以认真分析转作他用和收回的可能性，以及可能给区域和国际安全带来的影响。虽然区域行为守则列入了范围更广的转让准则，但此时拟定全球最佳做法声明或全球行为准则，并不现实。这一问题涉及对国家主权的不同看法，所用标准有很大的酌处性。在这方面，专家组指出，1991年联合国裁军审议委员会关于国际武器转让的准则<sup>3</sup>有参考价值。

59. 各国政府承诺不允许转让标记不全的武器，这可以是制订有效国际追查安排的一个重要环节。武器进口时加附标记可进一步协助迅速追查武器的踪迹。这样，执法机构就可以直接前往所知的最后进口国，而不必反过来调查武器制造商，因为制造商只能提供原初客户的情况，而最后进口国可能同原初客户相隔好几个环节。采用这种办法当然要考虑到技术和费用因素，但哪一个因素都不足以抵消这种办法的实际可用性。

60. 为协助国际合作，追查小武器和轻武器的非法来源，可以成立国家协调中心，争取国内协调一致和有效落实，协助促进国际合作，限制并防止小武器和轻武器的非法贩运和非法流通。

61. 可以在国家一级建立小武器和轻武器登记册，协助资料的收集和交换。例如，各国可以向本国登记机构提交小武器和轻武器的种类和型号、数量、供应商和接受国等详细资料。还可以提交制造商、经销商、经纪人、包括运输代理人 and 财政交易的资料。一个方案是把这一制度推广到区域一级。在某些区域，参加本区域组织的各国达成了协定，自愿建立小武器和轻武器登记册，因此建立这种登记制度的可能性就很大。区域登记册可较为详细具体，解决本区域武器扩散或管制方面的问题。不过，只有在相当多的国家加入某一登记册时，它才能发挥作用。曾讨论过建立联合国小武器和轻武器登记册的方案。不过，对于对立

全球登记册一事，仍有很大的反对意见，其理由是这样做时机还不成熟，提供此类敏感资料不会加强国家安全，反而可能削弱国家安全。

## 2. 经纪和有关活动

62. 国际上小武器和轻武器的合法转让常常在军火经纪人的协助下进行。武器的经纪活动和有关活动（包括安排筹资和运输）是小武器和轻武器合法交易的固有组成部分。然而，基本上是未受管制的活动，它也可发生在介于合法与非法交易之间的灰色地带。一些经纪商故意利用某些国家法律和行政程序上的不一致和漏洞来规避管制，并安排向出口管制程序和执法薄弱的国家转让武器。一些国家禁止本国国民在境内从事经纪活动。许多国家没有管制经纪和有关活动的法律和规章制度。此外，最近已提请人们注意未经管制的经纪活动在规避联合国安理会武器禁运方面所发挥的作用，联合国安理会的有关专家小组已呼吁各国务必对这类活动进行有效管制。

63. 为能够有效迎接上述问题带来的挑战，各国至少确保：

- 在其领土管辖权的权限内有效管制所有军火贸易活动，包括经纪和有关活动；
- 进行某种程度的国际合作，确定并采取妥善措施，打击这一领域里的滥用和违约行为，包括本国国民参与不当经纪活动或有关活动。在这方面，可建立全国违约者名册，载录被判定违反有关法律和条例的个人和公司。

64. 各国在制定经纪和有关活动的规章和管制办法时，可考虑以下几种备选办法，并可采用不同的机制和措施：

(a) **登记**. 各国可选择的一项管制办法是规定进行登记。一些已经管制武器经纪和有关活动的国家均执行一种登记办法，这种办法通常适用于出口商，也适用于经纪商。有两种基本登记模式。第一种模式是为各国政府提供情报（并可用于与其他国家政府或机构分享情报），但是列入该登记册并不意味着国家当局的核准，也未规定登记册可不列入提供了必要登记资料的经纪商或其他人。另一个选择是把登记册作为在具备资格的条件下行使出口权或交易权的关口，出口商或经纪商可从登记册中“除名”。第二种选择要进行更为严格的甄选，但是就象公布登记册一样，可能会触犯某些管辖的范围内的人权立法。还有一种选择或补充办法是根据国际标准化组织（标准化组织）的程序和方法发照书。登记和发照都有时限，所以经纪人定期重新申请。

(b) **颁发许可证**. 在执行登记或办法的同时，有必要为每次交易颁发许可证，以确保适当管制经纪活动。根据上述两项登记选择中的任何一项，在颁证当局收到关于某个经纪人经营的基本细节之前，该经纪人不能申请许可证。经纪人申请从一个境外国家向另一国出口小武器和轻武器的许可证的方式与出口商申请许可的方式基本相同。

(c) **公布的要求**. 为多了解有关小武器和轻武器交易的中介人，各国可考虑要求申请转让许可证者全面公布所涉经纪代理人。可酌情规定对未公布有关资料的行为处以行政处罚和刑事处罚。

65. 以下图表按不同地点列出了为经纪和有关活动颁发许可证需作出的各种规定。它表明参与同一工作的各国开展登记、颁发许可证和管制出口等工作的方法。

## 地点对管制经纪活动的影响

|                            |      | 经纪人居住国<br>或开业国 | 主要经纪业务(达成交易<br>和签订合同)所在国                                                                      | 销售者所在国,<br>出口 | 购买者所在国,<br>进口         | 管 制                                                      |
|----------------------------|------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------|----------------------------------------------------------|
| 国家 A、B、C、<br>D 采用的行政<br>制度 | 案例 1 | A<br>注册        | A(2)<br>经纪执照<br>(国际或个人)                                                                       | A<br>出口许可证    | D<br>进口许可证和最终<br>用户证书 | A 国完全管制经纪<br>和出口业务                                       |
|                            | 案例 2 | A<br>注册        | A(2)<br>经纪执照<br>(国际或个人)                                                                       | A<br>出口许可证    | D<br>进口许可证和最终<br>用户证书 | A 国管制经纪业务,<br>C 国管制出口。C 国<br>与 A 国之间可能交<br>流信息           |
|                            | 案例 3 | A<br>注册        | B(1)(2)<br>发放经纪执照。<br>通常先于在 B 国注<br>册。或 A 国通常提<br>供关于经纪人的资<br>料(如果经纪人未<br>在 B 国注册,则为<br>个人执照) | B<br>出口许可证    | D<br>进口许可证和最终<br>用户证书 | B 国管制经纪和出<br>口业务                                         |
|                            | 案例 4 | A<br>注册        | B(1)(2)<br>同上                                                                                 | C<br>出口许可证    | D<br>进口许可证和最终<br>用户证书 | A、B 和 C 国之间需<br>要交流信息,在销<br>售者向 C 国提供经<br>纪人资料时尤其如<br>此。 |

### 注

- (1) 由经纪人未在其境内注册的国家签发许可证可引起若干问题,因为注册应是签发许可证的一个先决条件。因此 B 国要承认经纪人在 A 国的注册,或 B 国要求经纪人注册,然后再签发许可证。一些国家可能认为申请许可证即同时意味着注册,而不需要经过特别程序。
- (2) 还必须考虑到签发许可证对第三国的影响。经纪业务通常分别在几个国家进行。如果第三国提出要求,可提供有关许可证的资料。就有关法律在领土适用而言,许可证只可能在有关国家管辖权限内生效,但注册国可能想知道在它境内注册的经纪人经营的所有业务,即便这些业务是在第三国进行的。所以注册国(A)在任何情况下都要求有许可证,即便交易是在第三国进行的。

案例 1: 经纪人在 A 国开业和交易;交易的物品从 A 国出口到 D 国。

案例 2: 经纪人在 A 国开业和交易;交易的物品从 C 国出口到 D 国。

案例 3: 经纪人在 A 国开业;他在 B 国进行交易;有关从 B 国出口到 D 国。

案例 4: 经纪人在 A 国开业;他在 B 国进行交易;有关物品从 C 国出口到 D 国。

66. 总而言之，可采取以下两个大致备选办法来管制经纪行为和有关活动：

(a) 对所有在本国领土内进行的、及本国公民或居民和在本国设立的公司开展的经纪业务和有关活动进行管制；

(b) 采用只对本国领土管辖范围内的经纪活动适用的管制。

按照备选办法(b)，居民可轻易地逃避法律，他们只要越境到管制或执法不严的邻国进行交易，生意一结束即可返回。备选办法(a)可适用于所有在该国居住的人，无论其国籍如何。国际法中对居住地有各种定义，包括居住地、常住地和户籍所在地，其中第一个定义的范围最广。如果采用(a)项备选办法，就居住地的定义达成共识是有助益的。

67. 有若干管制合法经纪的办法：

(a) 为每次经纪和有关活动颁发许可证。

(b) 为商定的一些经纪业务和有关活动逐项颁发许可证。这意味着要知道需要特别注意哪些类别的经纪业务和有关活动。业务和活动可以包括或不包括推销、促销、宣传和类似的有关新闻活动。各国采取了不同的做法。可将任何重大中介作用视为核心经纪活动。很难准确确定应予列入的所有细节活动，也难以确定何时需要有许可证。只有在各国采用和执行经纪规章积累了经验后，才有可能更准确地确定核心经纪活动。

(c) 在颁证问题上有一定程度的灵活性——这将允许各国在某些酌处权，可在一定程度上灵活处理涉及亲密盟国或合作防务项目的交易。可以在一定时间内为一个经纪人签发许可证，允许向一些地方供应所规定的小武器和轻武器的交易。然而，仍应要求各国将交易置于商定的管制和审查制度之下，并处罚违反颁证条件的情事。

68. 如上图所示，为经纪业务和有关活动颁发许可证会产生颁证当局的地域范围问题。各国可以要求本国

国民——不管他们是否居住在本国领土上——遵守本国的经纪法。这一做法涉及域外适用经纪法。因此经纪法要列入在执法不严的第三国从事非法经纪活动的本国国民。许多国家不愿意批准或颁发这类立法，而且这种法律实际执行起来也很难。然而，在国际社会特别关注的某些领域（例如色情旅游、对儿童进行性剥削以及具有约束力的联合国武器禁运等），国际社会已接受了治外法权，认为这是打击这类行为的必要和适当手段。这些法律文书也可作为将治外法权延伸至武器经纪业务和有关活动领域的先例。

69. **运输。**与经纪活动有关的活动包括安排武器的运输、实际参与运货（拥有、租赁或操作飞机/船只等）。在已经管制经纪业务的国家中，大多数并未管制这类有关活动，除非这些服务的一个或更多的提供者也是经纪交易的当事人（而不是为经纪人提供服务者）。但是，不管制这些活动可导致武器运入冲突地区。可将管制武器的运输与军火经纪活动结合起来。此外，还可专门对运输进行管制。在这方面，各国海关有效管理出/入检查站尤其重要。

70. 联合国安全理事会最近接获违反对安盟和塞拉利昂的禁运的报告，重点表明空运可在规避武器禁运方面起重大作用。解决这一问题的最简单方法是各国禁止其管辖范围内的人参与把武器运送给联合国安全理事会武器禁运所针对的地点和实体，并惩罚参与者。这不会给发放许可证工作增加负担。

71. 虽然这样做能使各国加强或执行联合国的武器禁运，但它不能使它们管制其管辖权限内的法人把武器运送到其他地点，包括那些小武器和轻武器实际或有可能囤积过多并破坏稳定的地区。为对这些活动实行某种管制，可采用的一个做法是规定空运武器必须有许可证。各国可决定对从其领土出发或经由其领土的空运进行管制。另外，或除此之外，它们还可决定对受其管辖的法人在第三国不同地点之间运输武器实行管制。这样做将需要适用治外法权，但可能有助于发现那些参与违反行为的人或有助于一国起诉他们。打击始于本国领土或经由本国领土的武器运输需要另外建立一套管制，以补充正常的出口许可证制

度。这种双重许可证制度将增加官僚主义程序，但对发现非法运输并不一定有很大的帮助。

72. 理想的是，最终参与武器实际运输的公司或个人负责申请许可证，但这方面的分包或许可让空运公司有逃避责任的借口。为防止出现多次发放许可证的情况，可只在国家尚未以签发经纪许可证的形式核准进行运输的情况下，方要求持有运输许可证。但是，应指出，空运业的作业时限非常短。临时包租飞机（大规模运输武器最可能采用的方法）的细节提前两天才提交民航当局批准的情况很常见。大多数签发出口许可证的机构没有能够在这样短时间内予以处理的程序。如果一个国家对其货运代理人和航空公司作出这一规定而不先解决决定发放许可证需要时间的问题，这实际上是使这些代理人和公司不能参与武器的运输。

73. 就参与运输武器提供一些资料的另一个做法是要求经纪人公开代理人、航空公司和要使用路线的有关细节。经纪人在申请许可证时，在很多情况下不可能提供这类详细资料。但是，国家可制订一个程序，表示在原则上批准某一交易，但在提交所有有关资料前不签发许可证。或者可以在有关许可证中增列一个条件，要求经纪人在进行运输前提供这类资料。如果签发许可证当局未收到有关资料，经纪人则是犯法。在一个国家的货运代理人/航空公司参与交易而国家管辖下的经纪人未参与时，这一提供资料的程序是不会发现有关交易的。

74. 另外一个做法是鼓励有关工业界订立一个行为守则。守则可规定保证在运输武器的随行文件中提供货物和飞行计划的全部准确资料。它还可规定保证不将武器运到可能被用于冲突的地点。但是，要进一步审议是否要求工业界作出通常是由国家作出的决断。这种做法的另一个问题是，这类自愿性协定对那些经常用空运方式非法运输武器的人影响有限。

75. 另一个备选方案是认真审阅现有的管制航空运输业的国际立法和国内立法。非法空运小武器和轻武器利润很高，确实吸引一些飞机的业主和代理人提交

虚假的飞行计划，把小武器空运到“热点”去。为打击这一行为，当局需要在出口国或在中途停留点核实飞行计划，尤其是那些临时包租货运飞机的飞行计划。出口国的有关当局应能要求进口国的有关当局提供一份着陆许可或着陆证明的副本。可考虑鼓励并在有些情况下协助各国行政部门更有效的执行现行民航规章。例如，各国可确保为民用飞机登记册所列飞机签发适航证书的程序、为航空公司签发空中作业者证书的程序、装运危险物品的规章和持有保险的规定都得到严格执行。

76. 最后，除了对运输代理人签发许可证（将其作为经纪活动的一部分）外，或者在不签发许可证的情况下，制订一个国际商定的运输条例，类似于运输有毒和危险产品的有关协定，可能有助于防止小武器和轻武器在运输过程中流失。

77. 海运武器引起不同的问题。与空运业相比，海运业的管理不那么严密。可采用上文第 76 段提到的措施，或可探讨是否可以在海事组织主持下制订条例来控制利用自由港和悬挂方便旗的船只进行的非法经纪业务。

78. **金融。** 特别安排（例如对金融代理人登记和发放执照或公开与武器交易的经费筹措有关的文件）可能有助于对武器转让的经费筹措进行管制。就象可以规定经销商和运输代理人完全公开有关文件是他们注册领取个人经纪许可证的条件一样，对金融交易也可以作出同样的规定。但是，要求每次银行交易都要有许可证可能有问题，而且难于做到。另一个方法是审查各国赋予其执法机构的特别调查权。目前为打击洗刷非法贩毒赃款活动采用的规章同样可适用于小武器和轻武器非法交易的筹资和这些交易非法收入的洗钱活动。国际刑事警察组织(刑警组织)或欧洲刑警组织等有关组织可密切合作，查明那些参与为非法贩运小武器和轻武器供资的团体和个人。可采用的一个办法是在国家一级设立金融信息股或金融数据处理中心。此外，还可作出努力，促进已设立的金融信息股在区域和国际一级交流信息。所有信息交流最终可在国家金融信息股和国家协调中心之间进行。

79. 所有国家还要考虑如何避免各国采用的做法不一和有疏漏而影响管制效力的问题，具体做法是确定良好惯例和采用共同做法或经商定的最起码标准，解决治外法权问题。可争取就登记程序、许可证内容和犯法行为定义制订共同原则。促使各国对经纪和有关活动进行管制和各国的管制有必要的一致性和起码标准的一个方法是各国通过一份政治文件来商定有关做法。这一文件可采用最佳做法声明的形式，声明各国在制订这方面的立法和管制时将会同意采用这些做法。

80. 这一方法不规定所有国家在法律上有义务进行管制，因此更可能早日得到采用。但是，由于它不规定各国有法律义务来进行管制，因此执行工作可能不那么严格。讨论了各国谈判拟订一个具有法律约束力的文书，规定各国同意采用的准则和原则的问题。但是，由于各国在制订有关经纪业务的立法方面经验不足，加之各国对管制经纪业务的做法不同和缺乏商定的标准，目前很难达成一项具有法律约束力的协定。从短期来看，区域一级采取国际行动最有希望。可在区域一级相互承认已注册的经纪人和经纪许可证。不

管各国采用哪种做法，各国作出它们所商定的定义明确的承诺以及设立适当的支助机制，都会增加这些做法的效力。

81. 在警方、司法部门、军队和海关有效开展工作的情况下，专家组开列的有关措施方可得到最佳执行。

82. 专家组指出，必须由各国并通过有关方案提供必要资源，开展国际合作和援助，对小武器和轻武器的生产、流通、贸易和转让进行适当管制。

#### 注

<sup>1</sup> 《联合国关于火器管制的国际研究报告》（联合国出版物，出售品编号 E. 98. IV. 2）。

<sup>2</sup> [见前]。

<sup>3</sup> 《大会正式记录，第四十六届会议，补编第 42 号》（A/46/42），附件一，第三章。

<sup>4</sup> 《同上，第五十四届会议，补编第 42 号》（A/54/42），附件三。

<sup>5</sup> [见前]

## 附件一

### 阐明关键术语

在阐明本报告中所用关键术语的意义时，专家组酌情利用联合国文件中商定的定义。对那些尚未确立其国际公认定义的术语，专家组达成共同理解如下。

**弹药和爆炸物**是冲突中使用的小武器和轻武器的组成部分，包括小武器子弹（发）、轻武器炮弹和导弹、杀伤人员手榴弹和反坦克手榴弹、地雷、炸药和装有单发式防空和反坦克系统的导弹或炮弹的机动弹箱（A/54/258，注 5）。另见**小武器和轻武器**。

**授权**。国家授权指有关国家当局签发的书面文件，授权小武器和轻武器、弹药以及有关物资或受管制物资、专门知识和技术的生产、生产权转让、拥有、贸易，包括经纪人活动和运输。在涉及贸易时，这种文件通常具体规定拟出口或进口的受管制物品的数量和种类及其目的地和原产地，并包括对最终用途和最终用户的限制和规定。“**谈判许可证**”是有关国家当局签发的文件，授权个人或公司通过谈判达成交易，转让或卖买小武器和轻武器、弹药和相关的受管制技术。

**提单**指出口者、进口者和承运者之间的合同文件。是一种可转让文件。无论谁向承运者送交了文件原件，就被视为进口者/拥有者。起货**许可证/证书**由进口国某一当局或机构签发，确认进口国已收到货物。

**经纪活动和有关活动**。充当供应商和用户之间的中间商的个人或公司可发挥以下一种或数种作用：经销商、制造商、供应商或买方的代理人、经纪人、运输代理人或财务代理人。**经销商**根据用户的要求卖买一定数量的武器和相关物资。**代理人**代表制造商、供应商或买方行事，负责代表其中任何一方并以其名义达成合同。**经纪人**撮合供应商和买方，并安排和便利武器交易，以便从中得到重大好处，但不一定拥有武器或代表其中一方行事。就本报告而言，**运输代理人**参与安排运输武器和相关物资，包括航运代理人及经纪人、托运人和租船人。

**最终用途证书**是说明拟转让物资的用途的文件。**最终用户证书/文书**是用以核实转让接收人的文件。**国际进口证书**是用以保证进口者不打算将进口物资转移、再出口或转运的文件。

**过多**和**破坏稳定**这两个用语是相对的，须依具体的区域、分区域或国家情况而定。仅仅囤积武器并不足以成为把武器囤积定为过多或破坏稳定的标准，因为在负责任的国家严格和有效控制下，武器多并不一定导致暴力。相反，在某些情况下少量武器就能破坏稳定。（A/52/298，第 36 段）。

**金融交易**包括为购买小武器和轻武器及其零部件、弹药和爆炸物、技术和服务而安排支付的所有银行活动和有关活动。支付可能包括信贷安排、用诸如资源等非金融交易方式支付；并可能以易货交易方式进行。

**灰色市场**为介于合法转让与非法贩运之间的运作。该市场包括下列种类的小武器和轻武器弹药和/或爆炸物交易：

- 以前合法购买的物资的再出口；
- 违反最终用户证书的物资三角交易（把物资从核准的目的地转运至第三国）；
- 经纪人协调供应商和收货者（无论是国家还是国家以下集团/跨国集团）之间的活动，使之商业化。

小武器和轻武器的**非法贩运**指未经授权或违反任何所涉国家法律以及/或违反国际法的小武器和轻武器及其零部件和弹药的国际转让。关于武器转让的条例或限制可参见各国法律、具有约束力的国际安排或条约以及安全理事会根据《联合国宪章》第七章通过的具有约束力的各项决定。小武器和轻武器的非法流通指未获得拥有、携带、买卖或使用这类武器的权利的个人或非国家行动者拥有或买卖这类武器。

**海外特许生产**是一家公司与他人达成的一种安排，以便能够为制造或生产小武器和轻武器目的转让专利权（诸如技术、商标、生产设备和工艺等），因为如果直接从其所在国出口这些武器将受到出口管制。授与特许生产权的公司可授权使用其名称和任何注册商标，但不一定要这样做。同样，它还可以提供技术服务、生产设备、零部件、销售和批发网以及一般的商业管理技术。接受方可以同授与生产权的公司合资经营。接受方可以是授与生产权的一个附属公司或联属公司，授与生产权的公司与接受方之间也可能除了达成一项商业协定作为特许使用费外没有任何法律关系。

**制造商**指设计、研制、生产、获得许可证后生产、组装、修理、保养或改装小武器和轻武器及其零部件、弹药和爆炸物者。

**制造**包括小武器和轻武器及其零部件和弹药的设计、研制、生产、组装、持许可证生产、转授许可证、修理、保养或改装（包括翻修和拆用配件）。**非法制造**指：(a)用非法贩运的零件和部件制造；(b)无许可证或未经国家主管当局授权制造或组装；或(c)制造时未加附标记、标记不明或复制或仿造小武器和轻武器的标记。

**小武器和轻武器**。专家组沿用了联合国小武器问题政府专家小组(A/52/298)和联合国小武器问题政府专家小组(A/54/258)的做法。本报告主要关注的是那些按照军事规格生产、用作为杀伤性战争工具的小武器和轻武器。所有武装部队，包括内务安全部队，都使用小武器和轻武器，特别用于自我保护或自卫、近距离和短距离交战、直接或间接发射和在较短距离内攻击坦克和飞机。从广义上说，小武器是为个人使用所设计的武器，轻武器是为若干人组成的小组使用所设计的武

器。根据这一广泛定义和对在联合国处理的这些冲突中实际使用的武器的评估，本报告所述武器分类如下：小武器包括左轮手枪和自动手枪、步枪和卡宾枪、冲锋枪、突击步枪和轻机枪。轻武器包括重机枪、手提装在枪管下的榴弹发射器和装在枪下的榴弹发射器、便携式高射炮、便携式反坦克炮、无后坐力炮、移动式反坦克导弹和火箭系统发射器、便携式防空导弹系统发射器以及口径不到 100 毫米的迫击炮（A/52/298，第 24-26 段）。**零部件**的定义是专为小武器和轻武器设计并对其使用极为重要的任何构件或替换构件。并见**弹药和爆炸物**。

**储存**指军事部队和警察部队储存的武器（这些武器将部署在部队、用于出售或退役）和经正式核准的非国家行动者拥有的武器。**所拥有武器**指武装部队和警察部队拥有的所有武器，包括部署和储存的武器。

**剩余武器**指军队、警察和其他政府部队储存的可用和报废的小武器和轻武器以及这些部队缴获的、已不再需要的非法武器。只有各国能根据其正当的安全需要来决定哪些武器为剩余武器。

**技术**指技术数据和信息、软件和蓝图及其它专门技能以及为设计、研制、制造、组装、操作、修理、试验、维修或改装小武器和轻武器所需要或正在研制的机械。

## 附件二

### 缩略语表

欧大理事会

欧洲-大西洋合作理事会

西非经共体

西非国家经济共同体

海事组织

国际海事组织

标准化组织

国际标准化组织

北约

北大西洋公约组织

非统组织

非洲统一组织

美洲组织

美洲国家组织

欧安组织

欧洲安全与合作组织

安盟

争取安哥拉彻底独立全国联盟

### 附件三

#### Relevant national legislation and regulations circulated to the Expert Group\*

##### Argentina

Argentinian Legislation Guidelines, Administrative Procedures and  
Registration Technique Applied to Small Arms

“National Register of Arms, Ministry of Defence, Presidency of the Nation”

##### Belgium

Belgium's National Practices

Unofficial coordination of the Law of 3 January 1933, on the production  
of, the trade in and the possession of weapons and on the trade of munitions,  
modified by the Laws of 29 July 1934, 4 May 1936, 6 July 1978, 30 January  
1991 and 5 August 1991

Law of 5 August 1991 concerning import, export and transit of weapons,  
munitions and special material for military use and related technology

Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la  
confiscation des produits du crime

28 mai 1956: Loi relative aux substances et mélanges explosibles ou  
susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés, modifiée par  
Ordonnance (Bruxelles) du 30 juillet 1992

11 janvier 1993: Loi relative à la prévention de l'utilisation du système  
financier aux fins du blanchiment de capitaux

11 juin 1993: Arrêté royal relatif à la composition, à l'organisation, au  
fonctionnement et à l'indépendance de la cellule de traitement des  
informations financières

11 juin 1993: Arrêté royal portant nomination des membres de la cellule  
de traitement des informations judiciaires

10 août 1998: Loi modifiant l'article 327 bis du Code judiciaire et la loi  
du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système  
financier aux fins du blanchiment de capitaux

10 janvier 1999: Loi relative aux organisations criminelles

---

\* This list is being circulated in the languages of submission only.

**Bulgaria**

Elements of the current Bulgarian legislation which form the legal framework for the secure production and storage of arms (including small arms and light weapons) and dual-use goods in the territory of the Republic of Bulgaria (in chronological order)

Dual-Use and Arms Licensing System in the Republic of Bulgaria

Outline of Bulgarian Export Control Legislation and Institutional Arrangements regarding Foreign Trade in Arms and Dual-Use Goods and Technologies

Decree No. 38 of 6 March 1996 for adoption of the Regulation of implementation of the Law on control of the foreign trade activity in arms and dual-use goods and technologies and for the amendment of legal acts of the Council of Ministers

Republic of Bulgaria, Law on the Control of Foreign Trade Activity in Arms and in Dual-Use Goods and Technologies

**France**

Décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions

Décret du 6 mai 1995 modifié à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions

Conseil directive du Conseil du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes

Note: Réglementation française des armes et matériels de guerre

**Israel**

Israel Position on Transfer, Trade and Manufacture of Small Arms and Explosives

**Kenya**

Republic of Kenya Firearms Act (Cap 114), Kenya Revenue Authority

**Norway**

Act No. 1 of 9 June 1961 relating to Firearms and Ammunition

Regulations of 10 January 1989 relating to the Implementation of the Control of Goods, Services and Technology, laid down by the Ministry of Foreign Affairs, as subsequently amended

Act of 18 December 1987 relating to Control of the Export of Strategic Goods, Services, Technology, etc.

#### **Pakistan**

Production, Research and Development and Advertisement

#### **Poland**

An analysis of Polish regulations restricting arms production and trade to State-licensed entities

Export Controls in Poland, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Poland

1026 Act of 11 December 1997 on administering the foreign exchange of goods and services and a special exchange (*Official Journal of Poland*, No. 157, 23 December 1997, pp. 5078–5086)

#### **Romania**

Elements of the Romania legal framework on the control regime for the export of strategic goods

#### **South Africa**

“Regulation of Foreign Military Assistance Act”, 1998, *Government Gazette*, Republic of South Africa

#### **United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland**

Import, Export and Customs Powers (Defence) Act 1939, 29 February 1980

Firearms (Amendment) Act 1988

Import and Export Control Act, 1990

The Firearms Acts (Amendments) Regulations 1992

The Export of Goods (Control) Order 1994

#### **United States of America**

Federal Firearms Regulations Reference Guide (2000)

Commerce in Firearms in the United States

18 USC 1956 (Laundering of monetary instruments)

18 USC 1957 (Engaging in monetary transactions in property derived from specific unlawful activity)

“US Code Annotated, Title 22. Foreign Relations and Intercourse, Chapter 39 — Arms Export Control, Subchapter III — Military Export Controls”

“International Traffic in Arms Regulations, Part 129 — Registration and Licensing of Brokers”, January 1998

---