



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General

11 April 2014

Chinese

Original: English

枪支问题工作组

第二次会议

2014 年 5 月 26 日至 28 日，维也纳

临时议程*项目 2、3 和 4

非法枪支贩运刑事定罪、调查和起诉方面的
挑战和良好做法，以及采取措施加强刑事
事项国际合作，包括在进行当中的
调查中有效追查枪支

在国家、区域和全球各级监测枪支的
非法贩运流动情况

防止非法制造枪支方面的挑战和良好做法

打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药方面的挑战和良好做法以
及旨在促进执行《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》的措施

秘书处编制的背景文件

一. 导言

1. 枪支问题不限成员名额政府间工作组（枪支问题工作组）系根据《联合国打击跨国组织犯罪公约》缔约方会议第五届会议第 5/4 号决议设立，负责就缔约方会议履行与《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》¹（《枪支议定书》）有关的任务授权向其提供建议和帮助。工作组尤其负责通过专家和从业人员交流经验和做法，包括通过查明打击贩运枪支方面的成功做法、薄弱环节、差距、挑战，以及优先事项和相关议题，促进执行《枪支议定书》。工作组还负责就以下诸方面向缔约方会议提供建议：各缔约国如何才能

* CTOC/COP/WG.6/2014/1。

¹ 联合国，《条约汇编》。



更好地执行《枪支议定书》各项条款、秘书处应开展的活动、制定与执行《枪支议定书》有关的技术援助工具。

2. 工作组已于 2012 年 5 月 21 日至 22 日在维也纳举行第一次会议，会议通过了一份报告，其中载有关于加强枪支管制和强化刑事司法对策以预防和打击贩运枪支及相关犯罪的一系列广泛建议。²在其第 6/2 号决议中，缔约方会议注意到这些建议，并请工作组继续就缔约方会议履行在《枪支议定书》方面的任务授权向其提供建议和协助，同时，还决定工作组应至少举行一次闭会期间会议。在该决议中，缔约方会议还请该工作组审议关于落实第一次会议所拟诸项建议的务实提议，并鼓励各国就《枪支议定书》的执行情况提出意见和看法，包括与可能阻碍加入、批准或实施的因素有关的意见和看法，并介绍其优势、良好做法和在适用方面取得的进展，以期在预防、打击和消除非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药方面进行更加紧密的合作。

3. 本文件由秘书处编制，供工作组在审议临时议程项目 2、3 和 4 期间进行审议。

二. 非法贩运枪支刑事定罪、调查和起诉方面的挑战 and 良好做法，以及采取措施加强刑事事项国际合作

4. 对众多国家来说，对调查和起诉非法贩运枪支案件都是一项极具挑战性的任务。工作组在其第一次会议的报告中建议，缔约方会议应促请尚未审查和加强本国刑事法规的缔约国这样做，并将《枪支议定书》所涉行为定为刑事犯罪，包括引入与犯罪的性质和严重程度相称的制裁。

5. 另外，工作组还建议，除其他外，各国应着眼于提高其整体能力，以开展刑事调查，共享枪支相关犯罪活动调查和起诉方面的信息和良好做法，并加强国际合作，包括追查枪支和弹药、司法合作和引渡方面的国际合作，以便打击非法贩运枪支及其与有组织犯罪之间的联系。

6. 在其第 6/2 号决议中，缔约方会议又请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）一经接到缔约国请求，即通过其“全球枪支问题方案”，协助各国加强其调查和起诉非法制造和贩运枪支及相关形式的跨国有组织犯罪的能力，除其他外，特别是通过在调查人员和检察人员之间就《公约》及其《枪支议定书》的适用举办实务讲习班、交流经验和直接进行联系。

A. 通过适当的立法框架方面的挑战

多个法律文书需要采取综合办法

7. 关于枪支问题的国际法律制度囊括了过去几十年来所通过的打击非法制造和贩运枪支的各类国际和区域文书，包括旨在对武器贸易加强管制的新举措。

² CTOC_COP_2012_6。

此类文书的多元特征反映了该问题的复杂性和多面性，并突显了在打击非法制造和贩运枪支方面采取一个多元化和多学科办法的必要性。

8. 《枪支议定书》在探讨非法制造和贩运枪支问题时，从刑事司法角度出发，并考虑到这一现象的跨国性质及其与有组织犯罪之间的联系。其他文书则是从裁军、贸易或发展角度出发，并侧重于采取措施减少枪支积存、扩散、转移用途和滥用等，而不是将罪犯绳之以法。这些文书虽实质各有不同，但却相辅相成，立法者在制定国家枪支立法时，应加考虑。

9. 工作组在其第一次会议上³建议，缔约方会议应促请各缔约国在执行《枪支议定书》时采取国家和区域综合性办法，并尽可能考虑到影响枪支相关犯罪的经济和社会因素。

10. 当前，《议定书》的 109 个缔约方大多已对多个枪支相关文书做出承诺。不过，将多个国际条约的条款转化为国内立法并非易事。毒品和犯罪问题办公室《立法指南》、⁴《枪支示范法》⁵和毒品和犯罪问题办公室的《打击有组织犯罪示范立法条文》、⁶《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药示范法》以及根据其他文书制定的类似工具，可协助立法者理解《议定书》的立法要求，以及这些要求在详细制定适当的法律法规方面的影响。

刑事定罪

11. 《枪支议定书》第 5 条要求各缔约国将下列三类犯罪行为定为刑事犯罪：

(a) 非法制造，包括：

- (一) 任何未带标识枪支的制造或组装；
- (二) 任何利用非法（贩运）零部件进行的制造或组装；和
- (三) 任何未经许可或授权的制造或组装；

(b) 非法贩运，包括：

- (一) 任何未经法律授权的跨界转让；和
- (二) 任何不带标识的枪支的跨界转让；

(c) 消除或改动序号或其他标识。

12. 第 5 条规定了各国将本条所述犯罪行为定为刑事犯罪的基本要求，而关于“非法制造”和“非法贩运”两个术语的具体定义则载于第 3 条。这两项核心

³ CTOC/COP/WG.6/2012/4。

⁴ 《执行联合国打击跨国组织犯罪公约及其各项议定书的立法指南》，联合国，纽约，2004 年。《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药示范法》现已以联合国所有正式语文提供，并于最近做出修订和更新，以期反映关于可能影响《议定书》具体条款实施的《武器贸易条约》等新文书的评论意见。

⁵ 《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药示范法》，联合国，维也纳，2011 年。

⁶ 联合国，纽约，20。

犯罪行为的其他构成要素还与《议定书》的其他条款存在关联性，例如，关于标识（第 8 条：枪支的标识）和关于签发进出口许可证或执照（第 10 条：关于进出口和过境执照或许可证制度的一般要求）的条款。各国在起草国内立法时，必须将这些条款结合起来理解，并具体参考“枪支”、“零部件”和“弹药”三个术语的定义。

13. 关于枪支的标识，第 5 条(c)款规定，任何活动，凡导致枪支上的标识无法辨认或不准确，从而导致枪支无法准确识别或无法利用原有标识所生成之历史记录进行追查的，均属刑事犯罪。将这些行为定为刑事犯罪的目的，在于确保可对枪支进行识别和追查，且适用于涉及在制造或组装过程完成之后任何时候篡改标识的所有行为，依法修改或添加标识的情况除外。

14. 《议定书》鼓励各国不要将国家枪支管制综合制度的执行局限于《议定书》严格规定的条款，还可包括其任择条款。如果是这种情况，各国还可以考虑引入更多的刑事罪名，以便能够实施更加严格的管制和执法措施，例如记录保存、执照签发以及经纪人和经纪业管制领域的措施。

15. 工作组在其第一次会议上建议，缔约方会议应请各缔约方根据《枪支议定书》修订和修改本国法规，并在双边、次区域、区域和国际各级就本国使用枪支相关定义和术语的做法交流信息。工作组特别建议，各国应引入《议定书》规定的刑事罪名，包括与该罪名的性质和严重性相称的适当制裁。这包括确保枪支（包括手工制作的枪支）及其零部件和弹药的生产符合正确的执照、许可证和标识的要求，包括为此使用适当的刑事定罪条款。

挑战

16. 尽管各国在根据国际法律制度通过或审查本国枪支立法方面已经取得长足进展，但这些努力有时仍然不够完整或缺乏内在一致性。有少数国家在通过监管框架时，并未通过相应的刑事司法条文，从而有损执法工作的严肃性，致使对这类非法活动涉案人员的刑事调查和起诉难以展开。截至目前，在多个地区仍有一些国家尚未将非法贩运枪支定为刑事犯罪，仅将这一行为视为贩运违禁品的加重情节。

17. 在通过适当的立法框架方面存在的一项重大挑战是，对现有法律法规进行全面分析，以查明实质性条款和程序性条款中存在的空白。及时审查国内立法也可能会因众多国家利益攸关方相互间协调的复杂性而受限。其他一些国家则在整合历年来根据某部综合法律通过的复杂内部条例和指令方面遇到困难。因此，这些国家虽展现出政治意愿，但受这些因素的制约，在执行《枪支议定书》各项规定方面出现延迟。

良好做法

18. 从毒品和犯罪问题办公室所提供技术援助中汲取的经验表明，凡就立法草案的覆盖面和宽严程度与包括议员和民间社会组织在内所有相关利益攸关方进行共享和讨论的，相对而言，其通过进程往往都很顺利。

19. 毒品和犯罪问题办公室一直在通过其“全球枪支问题方案”在几个国家开展工作，与政府当局、议员和民间社会组织进行互动，协助开展立法改革努力，并推动立法条文（特别是刑事定罪规定）相关知识的传播和提高认识。毒品和犯罪问题办公室《枪支示范法》的使用对法律起草者理解各条款的宽严程度及其转化为国家法律的可能性裨益良多，亦被确定为一种良好做法。

B. 对贩运枪支案件的调查和起诉

挑战

20. 应对贩运枪支的刑事司法对策往往会因刑事司法从业人员缺乏关于这一现象的基本知识，以及对这些形式的贩运进行调查和就潜在贩运货物特征分析开展风险评估的能力薄弱而受到严重削弱。使用《有组织犯罪公约》所载特殊侦查手段和旨在促进刑事调查和起诉的其他条款并非各缔约方在处理枪支专案时的一贯做法。

21. 另一挑战是，具备领导全国预防、侦查、调查、起诉和裁决贩运枪支案件工作专门技能的刑事司法从业人员尚未达到一定数量。除其他专题外，有若干国家现已查明，可能有必要成立专门的多学科枪支部门和设立分别负责枪支和有组织犯罪和负责更广泛的边境管制问题的专门调查小组，并请求就此提供援助。

22. 非法枪支贸易的特点是，它在很大程度上依赖于正规商业渠道等合法渠道。与其他非法商品不同，枪支经久耐用，不需要进行经常性的违禁流动，仅仅偶有流动，这使得对枪支的侦查和管制尤其困难。要预防、侦查、调查和起诉这类犯罪行为，建立有效的执照制度和采取适当的特征分析和管制措施必不可少。

23. 尽管大多数国家现已确立枪支制造和转让执照制度，但这些法律往往都已过时、不够完善，或者缺乏有效执行所必需的业务和行政管理程序。调查和起诉工作往往因立法彼此矛盾、法律监管不力，以及管制和执法层面存在差异而受到重重制约。次区域和区域在立法上缺乏一致性是阻碍有效进行刑事调查和起诉的另一因素，加之并非所有国家都已将非法制造和贩运枪支和弹药行为定为适当的刑事犯罪，这通常使得情况更加严重。

24. 工作组在其第一次会议上建议采取一系列预防措施，以加强枪支的标识和记录保存及其转让管制制度，目的是便于对转移用途和非法贩运进行预防和侦查。该会议还进一步强调了以下三项工作的重要性：加强包括执法、海关、检察和司法机关在内的所有相关政府和国家机关有效侦查、预防和打击枪支相关犯罪的能力；确保全面实施枪支法规，且除其他外优先重视对枪支相关犯罪案件的调查、起诉和判决；查明并共享在调查和起诉枪支相关罪犯及其与有组织犯罪的联系方面的良好做法。

良好做法

25. 枪支在刑事犯罪的作案和调查中都发挥着关键作用。预防和规范性要求规定，各国必须在枪支上打上标识并对枪支及其转让进行记录，必须建立有效的发证机关，确保枪支和弹药的合法制造和转让，这些要求不仅旨在确保枪支制度的妥善运作，同时也致力于创造便于执法和开展枪支相关调查的明确条件。

26. 借助对非法枪支和弹药的及时追查，各国能够了解一把枪支合法转让和流动的所有记录，并且查明该枪支从何时转入非法流通渠道。在复杂的有组织犯罪和恐怖主义案件中，扩大枪支和弹药相关辅助调查，包括追查与枪支有关的金融交易，可对案情做出不可估量的贡献并带来重大转机。得益于有效的国际合作和枪支追查，以及对枪支和弹药适当进行其他取证和弹道分析，看似简单的涉枪案件最后可能发现仅是冰山一角，其背后是涉及有组织犯罪或恐怖主义团体的特大国际贩运案件。这些信息可有助于重建犯罪行为动态，帮助查清有组织犯罪集团的涉案情况。弹药的弹道信息可帮助调查人员确定某枪支是否曾在以前的犯罪中使用过，从而使他们能够确定看似毫无关联的多起犯罪之间可能存在的联系。这对于调查有组织犯罪或恐怖主义特别重要，因为在这类调查中存在的一项主要困难就是对犯罪集团的结构和组成，包括它们与其他犯罪集团的关系，缺乏了解。

27. 一些国家已经在建立中央枪支管理单位方面积累了有益经验，这些单位负责开展和支持枪支专项工作，包括涉及某枪支的刑事调查，并负责处理所有已扣押枪支，不论其来源为何。这些专门的“枪支管理单位”都非常实用，因为它们仅要求对少数官员进行较高水平的技能培训，且能够向日常工作并非处理枪支案件的一系列国家机构提供广泛支持。这种专职单位的好处不仅体现在服务于枪支调查目的方面，它们还可以发挥数据生成和最新情报统计资料和高级执法指令处理器的作用，并协助执法部门追查枪支来源和简化测试系统，提高起诉工作的可管理性。

28. 但是，枪支现代侦查技术和分析方法在有组织犯罪相关刑事调查中的使用仍然很有限，原因除其他外在于进行取证和弹道调查的能力尚不具备，人力和财政资源不足，且在一定程度上对这些技术和方法的使用缺乏认识今后如能加以监管，确保在制造之时即对所有枪支进行弹道测试，并且将该信息与枪支专项信息一并记录并收集起来，将不失为一种良好做法。这种“弹道指纹”可为刑事调查提供巨大支持，但任何枪支在制造后都有可能被改造，且单个零部件可能会被替换，从而削弱这一信息的价值。

29. 打击有组织犯罪的预防犯罪和刑事司法战略和措施需要纳入枪支专项调查，以此作为任何旨在捣毁犯罪集团和网络并将犯罪者绳之以法的更广泛战略的跨领域构成要素。同样，枪支管制制度不能孤立存在，必须与打击有组织犯罪和其他严重犯罪的更广泛的刑事司法对策结合起来。

C. 信息交流

30. 信息交流和国际合作是严厉打击包括非法制造和贩运枪支在内的有组织犯罪的一切努力的基本支柱。《枪支议定书》第 12 条专门鼓励各国就枪支及其零部件和弹药的特许制造商、经销商、进口商、出口商以及在可能情况下就其承运人等事项相互交换与具体案件有关的信息（第 1 款），并就以下事项相互交流一般性信息：已知参与或涉嫌参与这些活动的有组织犯罪集团；非法制造或贩运枪支中使用的隐藏手段；有组织犯罪集团通常使用的方法和手段、发送点和目的地及路线等事项相互交流一般信息。另外，还鼓励各国交流各自在打击这些犯罪方面的立法经验和做法（第 2 款），包括执法当局相互交流科学技术信息和各国相互合作（第 3 款）。

31. 枪支问题工作组在其第一次会议上确认进行信息交流的重要性，并建议促请各缔约国交流相关信息，包括追查方面的信息，从而使它们具备预防、打击和消除非法制造和贩运枪支的能力。工作组还建议各缔约国创建相关机制，用以交流关于枪支登记和枪支扣押情况数据库的信息，以及与非法贩运枪支有关的有组织犯罪趋势和新模式的信息。

32. 许多国家和次区域正越来越多地参与各种形式的信息交流活动，而这往往得益于国际、区域和次区域组织所建定期会晤和交流平台的推动。但是，各国和各地区之间的互动和交流程度仍然参差不齐，必须采取持久和持续的建立信任措施，以在各国和从业人员之间建立信任，并便利信息的流动。

良好做法

33. 从定义上来说，非法贩运枪支和弹药是一种涉及两个或更多国家的跨国活动。为了有能力预防和打击这些形式的犯罪，各国需要充分了解这种现象及其作案手法，以及参与这些活动的集团或个人的情况。各国可以从与其他国家增进合作中受益，以便填补自身知识空白，拟定应对这些共同威胁的联合努力和战略。这继而需要能够让从业人员交流并利用所获信息的适当法律框架，而且还需要正常运作的沟通渠道、充分的相互信任和对彼此刑事司法系统有效性的认可。

34. 有益的信息交流可能包括：各国间关于枪支记录保存、标识和停用等方面最佳做法的最新情况；关于扣押、没收、管理和处置枪支及其零部件和弹药的有效措施准则；关于各国枪支丢失、失窃和扣押情况的统计数据；内部和外部的武器流动水平；合法和非法获取模式；对社会的影响；以及各国提高公众认识运动的最佳类型。

35. 但是，为了促进这一信息交流，各国应以系统和正规的方式，大力收集与枪支有关的数据。综合性的记录保存系统和数字数据库使各国得以收集和储存枪支相关信息，并最终能够交叉引用这类数据和关于这类专题的其他国家数据，事实证明，它们能够向各国提供有利于进行知情决策的必要信息。

36. 另一良好做法是在主管机关内设立专门的枪支方案、单位或中枢，把所有枪支专项事项集中起来处理。这类中枢可通过向参与枪支相关案件的所有国家服务机构提供专业支持，以及为调查领域基于案件的国际合作奠定基础，包括联合调查小组，帮助加强应对枪支相关犯罪的国家对策。这类中枢还可以完成定期监测和分析扣押、丢失和失窃等枪支专项数据和制定适当的刑事司法对策的重要任务。

37. 当出于刑事调查目的，必须进行正式的信息交流时，一种良好做法就是建立一种能够快速高效地将这类信息请求输送至目的地和通过正式程序予以处理的机构，从而确保继以适当的保障、核查和平衡，并确保所收集的信息可靠，最终在法庭上可予采用。在促进和使这类合作和信息交流成为可能，特别是彼此未经常保持联络的国家之间的合作与交流方面，指定某个国家机构或一个协调中心负责与《枪支议定书》（第 13 条）有关的所有事项至关重要。《有组织犯罪公约》还鼓励负责刑事事项国家合作的主管当局自发地交流相关信息，不必非得经由正式的法律援助请求。

38. 事实证明，从业人员透过会议、研讨会或类似活动定期进行的直接接触为其在相互信任和彼此充满信心的环境下分享和讨论经验、知识和困难提供了难得的机会。经验表明，在从业人员有机会定期会面的区域，彼此间的信任和信心水平相当高，而且相互交流相关信息甚至是具体案件信息的水平也显著高于仅以正式请求为唯一沟通渠道的区域。平台结构化水平更高的例子包括西非国家的西非经共体网络、南美洲的南美共同市场枪支、爆炸物和弹药问题工作组、欧洲枪支问题工作队。

39. 不过，虽有这些平台可用，但调查人员、检察官和其他刑事司法从业人员往往很少有机会能够就有关侦查、调查和起诉具体枪支犯罪及其与有组织犯罪的联系等相关问题相互比较经验和知识。可建立枪支和有组织犯罪专家区域网络，将负责枪支预防和管制与相关罪行调查和起诉的从业人员聚起来，并最终与公认的独立枪支专家和民间社会代表连成一体。关于良好做法和经验教训的这些发现可在枪支问题工作组内展开讨论。

D. 国际执法和司法合作

40. 调查和起诉跨国贩运枪支案件为各国带来种种挑战，原因不仅仅在于该主体事项的复杂性和获得必要证据的难度，还在于这些案件有时会带来复杂的管辖权影响，各国之间关于这一具体犯罪形式的国际合作不够充分，而且立法和实践彼此分化。其结果是调查和起诉罪犯取得成功的案例寥寥无几。

41. 当需要出具国际证据时，现有合作机制在促进枪支相关案件刑事调查方面往往得不到充分利用。此外，许多双边合作协定并不适用于《枪支议定书》所涵盖的罪行。另外，《有组织犯罪公约》仅在极少数情况下充当枪支专案合作的法律基础，即使它适用于《议定书》所载的涉及有组织犯罪集团且具有跨国性质的所有罪行。

42. 工作组还鼓励各国加强双边、次区域、区域和国际合作，包括通过司法协助和引渡加强合作。

良好做法

43. 正如缔约方会议在其过去几届会议上所记录和确认的那样，各国应尝试扩大与其他国家的合作，并考虑提高进一步利用根据《有组织犯罪公约》设立的、旨在防止、调查和起诉具体枪支犯罪的正式和非正式合作机制，并在适用的情况下，考虑以《公约》为落实这一宗旨的法律依据。

44. 此外，统一国家立法和定义可极大地推动地方、区域和国际各级的信息交流与合作。

E. 追查方面的国家合作

45. 《议定书》第 12 条第 4 款要求各国在追查可能是非法制造或贩运的枪支方面开展合作，这种合作必须包括对协助追查此种枪支的请求做出迅速的答复。追查枪支和弹药的目的是查明合法持有的枪支和弹药何时转入非法市场，这将包括查明已知合法持有枪支和弹药的最后一个人或机构的信息。这继而有助于查明转移用途的责任人，并令其承担责任，从而防止同一起来源的枪支和弹药今后再次被转移用途。

良好做法

46. 正确标识、妥善的记录保存和电子追查系统是进行有效追查的必要条件。一种良好的操作方法是，向请求国充分提供以下方面的信息：标识、型号、口径、图片和任何其他相关信息；对枪支和弹药非法性质的描述；发现枪支的情形，包括在没收该枪支时一并拘留的人员的身份；提出请求的法律根据；以及对信息的预期用途。另一种良好的行政管理做法是，通过有效处理追查请求所需的法律、条例和行政管理程序，并指定一个或多个国家协调中心，以供交流信息并就所有收到的请求进行联络。

47. 对请求及时做出精确答复对于开展刑事调查至关重要。除其他外，若干良好做法还包括：在合理时间内确认收到追查请求；提供请求国所寻求的与追查非法枪支和弹药有关的所有可用信息，包括制造日期、隐藏的或其他识别标识、特殊特征、进行技术测试的日期、测试机构的身份等具体信息，以及经合法出口的枪支的信息，包括出口日期、进口国、过境国和最终收货人。

48. 目前，双边和多边层面有若干追查机制。在全球一级，各国可采取的一种良好做法是，通过国际刑事警察组织（刑警组织）和世界海关组织等有能力就枪支追查提供信息的组织寻求合作。

49. 刑警组织非法武器记录和追踪管理系统（iARMS）是一种便利执法机构彼此就枪支非法流动和犯罪作案枪支进行信息交流和调查合作的先进工具。非法武器记录和追踪管理系统是全方位打击小武器和轻武器非法贸易的国际战略和

行动框架不可或缺的一部分。非法武器记录和追踪管理系统通过一个方便用户的网络界面，让用户能够：报告和/或查询丢失、失窃、贩运和走私的枪支；提交和/或答复国际枪支追查请求，以及监测关于该请求的进展情况；输出/下载有关所报告枪支和所提交追查请求的统计报告。因此，非法武器记录和追踪管理系统的有效运作攸关全球利益。

三. 在国家、区域和全球各级监测枪支的贩运流动情况

A. 实证枪支数据的意义

50. 关于枪支扣押及其零部件和弹药的可靠实证证据对于确定区域和全球的枪支贩运方式和流动情况至关重要，继而又可以为世界各地的执法机构和刑事司法系统提供极具价值的信息。

51. 这一点已经得到工作组的广泛承认，工作组建议各国采取相关措施和标准程序，以扣押、识别、没收和销毁非法制造和贩运的枪支及其零部件和弹药，包括妥善记录扣押、没收、销毁或停用情况。工作组还建议缔约方会议促请各缔约国创建相关机制，用以交流关于枪支登记和枪支扣押情况数据库的信息，以及就与贩运枪支及其零部件和弹药有关的有组织犯罪的趋势和新模式进行信息交流。

B. 毒品和犯罪问题办公室关于贩运枪支的研究

52. 在其第 5/4 号决议中，缔约方会议请毒品和犯罪问题办公室在分析各国就被没收武器和弹药提供的信息的基础上，对贩运枪支的跨国性质及其所使用的路线展开研究。秘书处关于“联合国毒品和犯罪问题办公室关于就贩运枪支跨国性质和所用路线展开研究的工作”的说明指出，毒品和犯罪问题办公室得出的结论是，关于贩运枪支跨国性质和所用贩运路线的全面研究需在全球范围内展开，以便能够进行比对分析。该研究还需要一定数量的国家参与其中，以期具备充分代表性和得以查明路线和模式，并在内容、质量和持续时间方面标准化办法的基础上，使用可靠和透明的方法收集数据。这项工作如能重复开展，假以时日，即能获得牢固可靠且可以衡量的数据，并查明非法贩运的趋势和模式。在其后续的第 6/2 号决议中，缔约方会议请毒品和犯罪问题办公室同各成员国密切磋商以改进此方法，并根据其既定任务授权完成此项研究。

研究的目标

53. 该项研究旨在提高对贩运枪支问题的认识，披露枪支非法贸易的现有路线，和查明新出现的或正在萌芽的全球趋势。该研究的重心是查明各区域间主要的贩运流动情况，目的是加深人们对这一现象的相互联系性和跨国性质的认识。藉此，便可交叉引用关于来源和/或制造国、贩运路线和方法以及关于所涉行为体的数据。借助所获得的信息，从业人员能够确定有组织犯罪集团参与这类违禁活动的程度，并以切实具体、经验可验证的数据代替轶事证据。该研究

可进一步协助进行风险查明和后续预测并有效开展威胁分析，最终令有关当局能够有能力做出知情决定和以信息为导向的预防和管制措施。

加强国家监测和分析能力的重要性

54. 不过，仅一项关于贩运枪支的研究，即便它具有全面性且覆盖全球范围，仍不足以单枪匹马地填补知识空白并就贩运现象及其与犯罪的联系提供所需的实证证据。鉴于非法贩运具有动态性，有必要获得连续的数据流，以持续追踪该领域内不断变化的趋势和模式。出于这一原因，各国培养和建设自身收集和分析贩运枪支数据的能力并参与区域和国际层面的信息交流便显得必不可少。

55. 全国枪支信息系统对于各国具有重要战略意义。加强各国生成专有数据和在本国机构内开展这类监测和分析活动的国家能力将提升它们对该问题的认识，以便了解并解决其国内和所在区域的问题。毒品和犯罪问题办公室支持各国建立相关机制和结构，确保定期系统性地收集标准化的枪支数据。毒品和犯罪问题办公室尤其努力收集关于扣押情况的现有数据，以便供不同国家行为体在各国境内使用。系统性的贩运枪支数据可切实协助执法部门展开调查，加强各国间的信息交流和国际合作，并有助于在政策层面进行知情决策。

56. 为加强各国和各执法部门在调查过程中的国际合作，该项研究还促进和鼓励各国在国内和国际两个层面对枪支进行追踪，并交流追踪结果。

现存挑战

57. 关于贩运枪支规模、方式、路线和作案手法的信息不仅有限，而且难以获得。许多国家并未系统收集和分析贩运枪支数据，或缺乏这样做的技术和业务技能和资源。其他国家所用的统计规则和数据收集方法则各不相同，令信息交流和区域或全球研究相关结果的最终推断复杂化。

58. 国家法律制度的不同还导致各区域间的立法差异。在一些国家，贩运枪支算不上是可刑事定罪的行为。因此，如有枪支贩运情况，不会被有扣押权的国家机构扣押，而且因为无人举报，国家当局也不会知道。

59. 因此，现有报告和研究所立足的基础往往是不完整和零散的信息、次级证据和/或开放源数据，而这些并非一贯具有经验可验证性或可比性。这导致对该问题认识不完整，相应地，以此为据并不足以判断正在进行的动态和趋势和确定与发生非法制造和贩运的大背景之间的联系和关联。通常情况下，这类研究在时间和范围上均有限定，基于不同的方法，孤立展开，或对当地和该领域的从业人员而言，缺乏适用性。因此，其有效性有时会降低，因为它们没有建设起能让各国今后继续进行数据收集工作的可持续能力，而这些数据收集工作可创建时间序列、进行趋势分析并能定期扩充国内和区域数据集。

所用方法和相关活动

60. 毒品和犯罪问题办公室经过与会员国和专家磋商，编制了一份概念文件，说明该项研究的方法和目标。毒品和犯罪问题办公室力求贯彻周全透彻的方法，以克服开拓性的全球枪支贩运数据收集工作所带来的挑战。

61. 该项研究所基于的方法透明而简单，利用了各国提供的关于扣押武器和弹药的统计数据和信息。目前，数据收集正以标准化且可兼容的方式展开，以便对调查结果进行比较。如果各国和各地区系以此种方式进行信息收集，则该信息便可投射至更大的背景之上，从而进一步提高其效用。此时此刻，尚无法确定研究的范围，因为这将取决于参与国的数量和所提供数据的质量。

62. 定义性障碍/壁垒已通过参照国际犯罪数据收集的标准和定义得到解决，如刑警组织等所用的标准和定义。用以完成问卷调查的关键概念借鉴了《联合国打击跨国组织犯罪》及其《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》。

63. 本研究采用两套调查表：各报告年度的“年度扣押情况调查表”和“单次大宗扣押情况调查表”。为查明趋势和模式目的，要求成员国提供 2010、2011、2012 基准年的数据，并在可能的情况下，提供 2013 年扣押情况的数据。现已开发出一个密码受保护的在线门户网站，以便让成员国能够获取所有与该项全球枪支贩运研究相关的信息，并让毒品和犯罪问题办公室能够有效地追踪国家所开展的活动，以期在数据收集过程中的每一个步骤向它们提供快速、优质的援助，同时努力尝试尽可能地提高参与率。该门户网站的设计方便用户使用，便于各成员国利用计算机轻松下载调查表，提供关于扣押情况的现有数据，并通过同一程序将其发回毒品和犯罪问题办公室。其后，这些数据将被自动纳入毒品和犯罪问题办公室枪支贩运数据库，以供进行进一步的提取和分析。

64. 所有扣押情况调查表（Excel 文件）均以联合国六种正式语文在该门户网站上提供。该门户网站还以英文、西班牙文和法文提供了一个工具包，就成功填写扣押情况调查表向协调中心和填写官员提供指导。

65. 提交第一套调查表的截止日期是 2014 年 3 月 31 日。截至 2014 年 4 月 2 日，有 75 个国家访问了枪支贩运门户网站，并至少下载了“年度扣押情况调查表”，另有 66 个国家至少下载了“单次大宗扣押情况调查表”。到目前为止，毒品和犯罪问题办公室共获悉有 20 个国家协调中心委任成立。毒品和犯罪问题办公室正就填写调查表和共享信息的充分性向各国积极提供有针对性的援助。截至今天，共有 13 个国家至少提交了其中一份调查表，有 4 个国家提供了替代性的定性信息。

C. 伴随的技术援助支持

66. 各成员国已在不同场合向毒品和犯罪问题办公室表示，它们有意为提高全球对了解贩运枪支及其程度、流动情况和贩运方式贡献力量。虽是如此，各国

仍经常面临种种限制和障碍，这严重降低了它们及时拥有和生成可靠的枪支贩运信息的可能性。

67. 该项研究的一个目标是通过促进加强参与国的监测和分析能力，为参与国带来长远惠益。这还使它们具备生成、分析和交流与贩运枪支及相关犯罪有关的数据和信息的能力，符合《枪支议定书》第 12 条之规定。为此，毒品和犯罪问题办公室还在支持建立一个以协调中心或跨机构单位为形式的监测机制，以建设系统收集和分析数据的国家能力。

68. 毒品和犯罪问题办公室现正透过其“全球枪支问题方案”提供专门的技术咨询并向成员国（主要是来自西非、萨赫勒区域和南美洲的国家）提供支持，以加强各国的数据收集和分析能力。除了关于记录保存、识别和追查枪支的实务练习外，这还包括国家培训活动和区域研讨会，其中，有多届会议专门探讨数据收集和分析方面的挑战。

69. 2013 年和 2014 年，毒品和犯罪问题办公室组织举办了几次区域研讨会和国家培训活动，侧重点是枪支识别、记录和追查，以及加强各国的数据收集和分析能力。

四. 非法制造枪支

70. 非法制造的枪支系未经有关主管部门许可或授权，是否符合现行生产质量标准、存储安全保障要求及适用的相关卫生安全规定也无法控制。它们无益于国家经济发展，因为这类非法活动不会产生所得税，但却会进一步助力非法市场的发展和腐败的增加。

71. 非法制造的枪支在质量和精密程度上参差不齐。经观察，手工制作枪支是一个广泛存在的现象，它通常是指主要通过手工进行的小批量枪支制作。这种手工制作的枪支从粗糙的手枪和猎枪到更为先进和精密复杂的突击步枪，不一而足。与之相对的是犯罪集团和团伙简单制作任何适合射击的工具。

A. 法律框架

72. 《枪支议定书》是唯一具有法律约束力的国际文书，它就“非法制造”作了界定并将其定为刑事犯罪。根据第 3 条(d)款之规定，非法制造系指以下述情况下的制造或组装枪支、枪支零部件或弹药：(一)利用非法贩运的零部件；(二)没有制造地或组装地缔约国主管当局签发的执照或许可证；或(三)制造时没有根据本《议定书》的规定在枪支上打上标识。

73. 第 5 条规定了三大非法制造罪名，目标是涵盖整个制造过程的每一个阶段，并确保制造枪支所有单个零部件并在组装为成品前出口海外的行为不得规避《议定书》所规定的基本进口、出口和追查要求；枪支的制造不会隐蔽进行，主管当局必须许可该活动；制造过程包括在枪支上打上足供追查之用的标记。

74. 工作组在其第一次会议上特别促请各国确保枪支（包括手工制作的枪支）及其零部件和弹药的生产符合正确的执照、许可证和标识要求，包括为此使用适当的刑事定罪条款。

B. 预防和打击非法制造枪支

挑战

75. 执法机构在打击非法制造枪支方面面临诸多挑战，包括在查明生产地点和通过一系列中介机构追查非法制造的枪支以及新的和新生的生产技术和分销渠道方面。

76. 非法枪支的生产设施可以是小作坊，雇用三五名工人，通常是家庭或社区成员。枪支制造的作业地点往往设在不易察觉的家居地下室、车库或铁匠作坊内。由于这些设施未获得枪支生产许可，所制造的枪支都不带标识且没有注册，致使当局完全无法追查。因所使用的生产工艺粗糙，材料简陋，非法枪支对罪犯而言不失为一种廉价之选。

77. 此外，使用新技术是非法制造领域的一个新趋势。3D 打印技术的出现为侦查和打击非法制造枪支的执法服务提出了新的挑战。3D 打印是一个通过逐层再现，将数字模型转化为三维实体的制造过程。这一技术最初系于 1990 年代作为工业和汽车设计工作中一种相对经济实惠的原型部件生产手段问世，因能够节省成本，现已广泛流行开来。

78. 为打印出 3D 实体，制造商采用 3D 计算机辅助设计（CAD）程序来创建数字模型，该模型可剖切成极薄的横截面，这些面被称为层。现已有少数国家发现并没收 3D 打印的枪支。根据某会员国开展的一项研究，3D 打印的枪支无从检测，完全无法追查，廉价且易于制造。该测试包括从互联网下载枪支蓝图和使用低成本的 3D 打印机。所测试的某定型号的枪支可分为 15 个零部件在 27 小时内打印完毕，并且临时利用钢钉充当撞针，即可在 60 秒内组装完毕。打印的枪支利用树脂块模拟人体肌肉进行射击测试，结果发现，第一颗子弹完全穿透了长达 17 厘米的树脂块，由此得出结论，该枪支可造成致命伤。据悉，其它国家也进行了类似的测试。

79. 非法制造的枪支的分销渠道不断变化，对世界各地的警察部队构成另一挑战。随着互联网成为信息交流、商品和服务交换媒介和犯罪作案的载体，网上兴起了贩卖这类非法制造枪支的活动。过去，交换行为是在同一个地方的两个人之间进行，但某成员国最近发生的一个案例显示，犯罪嫌疑人通过互联网与预期买家进行沟通和议价，利用货币服务进行资金转让，并透过快递公司运送非法制造的零部件。

良好做法

80. 某些遏制非法生产的良好做法，是在处理那些非法生产主要集中在当地铁匠作坊内的案件中形成的。当地生产的武器设计新奇，精密度相对较低，制作

过程当中很少或根本不使用现代机械，仅由铸铁枪管、铝制击发装置和以及粗糙的木制手柄组成。这些枪支不带标识，没有登记，当局无从追查，随处可得，且价格便宜。这些武器越来越多地通过跨境交易流入其他成员国，不仅破坏各国枪支管制工作，还造成区域不稳定。为打击这种现象，某国率先就铁匠技能水平开展了一次技术评估调查，探究这些人生产质量达到出口标准的武器的水平。该国还进行了一项劳动力市场研究，为那些没有能力或没有兴趣注册成为持牌造枪工的人找到替代生计计划。首批人员已在向持牌枪支制造商转型方面获得援助，并正式注册。如此一来，他们便能按照政府标准，生产质量更高且可追查的武器。该国还制定了多项计划，为那些有意通过其他机会向合法且可持续的生计成功过渡的人提供支持。

81. 其他良好做法将需要修订立法框架，特别是关于非法制造的刑事定罪条款，以确保各国的法律框架能够适当涵盖新的技术，如 3D 打印枪支的使用，并不断向调查人员、检察官和法官提供关于这些新趋势的最新知识，以期提升他们对这些新的发展动态的敏感性。

五. 结论和建议

82. 为了全面落实行之有效的枪支管制制度，必须建立适当的立法框架，由配备适当人员的各专门实体协同行动，并提供技术和财政资源。在此过程中，各缔约国既遇到诸多挑战，但同时也取得了长足进展。

83. 工作组不妨考虑如何确保为落实下文所列建议和拟议活动提供持续的财政和技术援助，尤其是向冲突后国家和最不发达国家提供援助。

84. 工作组还不妨考虑可能的话，将下文所列建议和拟议活动纳入根据第 6/2 号决议之要求提交缔约方会议审议的工作组活动情况报告。

A. 建议

85. 建议各缔约国不妨(一)考虑采取枪支管制综合方法，并且(二)确保相关预防和规范措施符合各国相应的预防和打击非法制造和贩运枪支的刑事司法对策。

86. 各缔约国不妨(一)查明与非法枪支贩运刑事定罪、调查和起诉有关的成功措施和经验，(二)考虑如何建立枪支非法贩运流动情况监测机制和促进与相关国家进行知识交流，并且(三)考虑如何确保定期进行枪支数据收集和定期监测国家、区域和全球各级的非法流动。

87. 各缔约国不妨相互交流预防和打击非法制造枪支的经验，包括通过专家和从业人员区域网络和在全球一级通过毒品和犯罪问题办公室枪支问题工作组进行交流。

B. 联合国毒品和犯罪问题办公室拟议开展的活动

88. 毒品和犯罪问题办公室应通过立法和技术援助，协助各国根据《枪支议定书》之规定制定并执行枪支管制综合制度，同时考虑到各国的优先事项和需求。

89. 毒品和犯罪问题办公室应协助查明和传播有关以下方面的良好做法：(一)枪支相关犯罪及其与有组织犯罪之联系的调查和起诉；(二)枪支记录保存综合系统的开发和维护；和(三)枪支的标识和追查。

90. 毒品和犯罪问题办公室应努力继续收集贩运枪支相关数据，并与各成员国合作开展关于非法贩运枪支及其零部件和弹药的年度研究，以期查明其贩运趋势、方式和作案手法。

91. 毒品和犯罪问题办公室应推动建立枪支专家区域网络，为相互交流关于贩运枪支及相关犯罪调查和起诉的专门技术和知识提供便利。
